Síntese

A China na Economia Mundial

Os Desafios das Políticas Domésticas

Overview

China in the World Economy

The Domestic Policy Challenges

As Sínteses constituem-se em excertos de publicações da OCDE.

Elas são disponíveis livremente na biblioteca On-line (www.oecd.org).

Esta Síntese não é uma tradução oficial da OCDE.

OECD OCDE

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Síntese dos Principais Resultados do Estudo

O progresso da China durante a era da reforma econômica que foi iniciada em 1978, tem sido uma das maiores histórias de sucesso econômico do período pós-guerra. A China tornou-se a sétima maior economia mundial e o segundo maior recebedor de investimento estrangeiro direto. Somente a Coréia e o Japão alcançaram um recorde comparável de rápido crescimento sustentado durante os últimos cinqüenta anos do século 20. O desempenho da China é ainda mais admirável quando se leva em conta que as suas reformas têm sido graduais e o seu desenvolvimento ocorreu a despeito de ampla, embora declinante, propriedade e intervenção estatais na economia.

A admissão da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), muito mais que uma mudança de rumos, registra uma marca importante no caminho das reformas que a China tem seguindo por mais de vinte anos. A China tem liberalizado o seu comércio internacional e as políticas de investimento desde os meados dos anos 80. Ela é agora tão aberta quanto alguns dos atuais membros da OMC. Embora a China esteja em condições de obter ganhos significativos pela abertura de seus mercados de exportação sob os termos de sua admissão, admite-se que a profundidade e a amplitude de seus compromissos para liberalizar o acesso à sua economia doméstica, sejam mais amplas que aqueles acordados pelos países que aderiram anteriormente a OMC. Esta boa vontade reflete o fato que a abertura aos mercados internacionais promove a disciplina do mercado, o acesso à tecnologia e outras qualidades que têm sido metas importantes nas reformas econômicas domésticas. Nesse respeito, a admissão na OMC é um aspecto complementar para a próxima fase das reformas na China.

O presente relatório sintetiza os principais resultados e as recomendações do estudo horizontal da OCDE, sobre os desafios das políticas econômicas domésticas enfrentados pela liberalização comércio e dos investimentos na China (TIL). O estudo compreende 22 relatórios detalhados preparados por nove diretorias da OCDE cobrindo os ajustamentos e os desafios de políticas enfrentados pelos setores chave da economia real durante a próxima década, bem como as suas implicações para o sucesso das políticas que serão importantes para enfrentar tais desafios. O estudo representa uma perspectiva da OCDE obtida a partir das experiências de seus países membros com transformações econômicas, e do trabalho da OCDE com a China e outros países emergentes durante a última década. A questão básica abordada por este estudo é: como poderá a China colher os benefícios de sua abertura e de outras reformas econômicas durante a próxima década, para poder fazer face aos seus objetivos básicos de desenvolvimento? Os relatórios analisam os problemas atuais que limitam o desenvolvimento econômico da China, bem como identificam as principais prioridades e objetivos, juntamente com a sugestão de algumas medidas específicas, no sentido de maximizar os benefícios da abertura da China e de outros esforços das reformas. Tais análises destacam a interdependência e a crescente necessidade para a coordenação de políticas em diversas áreas.

© OECD, 2002

Mensagens

Os estudos documentam o impressionante progresso feito na China por ocasião da transformação de sua economia durante a era da reforma. Ao mesmo tempo, eles apontam os fatores importantes que impulsionaram o crescimento da China no passado e que agora estão perdendo o seu dinamismo. A principal razão é que a economia da China tornou-se severamente fragmentada e segmentada, e isto levou a uma crescente sub e ineficiente utilização dos recursos. A liberalização do comércio e do investimento, embora requeiram ajustes difíceis por partes de alguns segmentos da economia, estimulará outros segmentos e trará benefícios líquidos positivos para a economia como um todo no longo-prazo. Entretanto, a liberalização do comércio e dos investimentos dificilmente resolverá, por si própria, os problemas básicos que estão agora limitando o desenvolvimento econômico da China.

A exemplo do que ocorreu durante a era da reforma, o sucesso na realização do potencial econômico da China, incluindo os benefícios plenos da liberalização do comércio e do investimento, dependerá da continuidade e do fortalecimento das reformas econômicas domésticas. Entretanto, a economia da China alcançou um estágio que requer algumas mudanças importantes na maneira pela qual as reformas econômicas são conduzidas. Como a economia se tornou cada vez mais exposta às forças de mercado e diminuiu o espaço para o crescimento auto-sustentado dos setores individuais, os problemas econômicos tornaram-se interdependentes de forma crescente. As condições em segmentos específicos da economia, tais como os mercados rurais de mão-de-obra, a indústria, o sistema financeiro, e o desenvolvimento regional, dependem agora dos desdobramentos em outras áreas da economia, tanto quanto ou mais, que dos desdobramentos ou políticas próprias de um setor específico. As distinções econômicas entre as várias partes da economia que foram objeto de tratamento diferenciado no passado, estão desaparecendo. A interdependência conduziu a vários "círculos viciosos" nos quais os problemas em diversas áreas interagem levando a um reforço recíproco para impedir o progresso no processo de reformas como um todo. Especialmente difícil é o círculo vicioso envolvendo o fraco desempenho de muitas empresas chinesas e os problemas do setor bancário.

Na atual situação chinesa, os resultados de reformas específicas dependem cada vez mais da interação entre medidas tomadas pelos atores chaves da economia – governo, empresas, trabalhadores, e o sistema financeiro – agindo em mercados cujo funcionamento é amoldado pelas condições do sistema, tais como competição, direitos de propriedade e governança corporativa. Ao invés de enfatizar setores particulares, as reformas devem agora enfocar políticas para a economia como um todo, para promover uma alocação de recursos mais eficiente e para estimular a efetividade dos mercados. O estudo destaca três objetivos como chaves para o sucesso como um todo das reformas na China para a próxima década:

- o primeiro e o mais imediato é o de lançar as bases para melhorar a utilização dos recursos da China, pela remoção dos atuais obstáculos à reestruturação do setor corporativo e pela obtenção de uma melhor integração entre os vários segmentos da economia que foram desenvolvidos separadamente sob diferentes conjuntos de regras;
- o segundo é a melhoria da lei de competição, direitos de propriedade, governança corporativa e de outros contextos que são essenciais para um eficiente funcionamento do mercado, de modo que os recursos sejam eficientemente alocados no futuro;
- o terceiro é o de melhorar a capacidade do governo para dar suporte ao desenvolvimento econômico, pelo fortalecimento da efetividade das políticas macroeconômicas, re-enfocando, ao mesmo tempo, o seu papel na política reguladora para o estabelecimento e a aplicação de regras para o comportamento do mercado.

© OECD 2002

Para alcançar tais objetivos, as reformas devem acompanhar dois princípios: serem tanto concorrentes como escalonadas com cuidado. As reformas individuais para abordar problemas particulares devem ser acompanhadas por reformas complementares em outras áreas de forma abrangente e coordenada permitindo que sejam reforçadas entre si. O desenvolvimento preferencial dos setores individuais para "liderarem" a economia como um todo, poderá ter retornos menores que no passado, e estará sujeito a maiores riscos de resultados negativos. Ao mesmo tempo, as reformas não podem ser feitas todas ao mesmo tempo e necessita-se de tomar cuidados para estabelecer as pré-condições necessárias para as medidas de acompanhamento.

Ambos os princípios serão particularmente importantes no atingimento dos três objetivos que o estudo identifica como necessários para romper os círculos viciosos que estão atualmente impedindo as reformas, e estabelecer as pré-condições para o progresso sustentado no futuro. Estas são dirigidas para:

- restabelecer a solvência do sistema financeiro;
- reforçar os mecanismos de mercado como a força dominante para a reestruturação do setor empresarial;
- e estabelecer as finanças públicas de forma saneada e sustentável.

Passando em revista: o progresso que foi alcançado e os problemas que devem ser superados

A economia chinesa passou por extensas transformações nos últimos vinte anos (Tabela 1). A característica principal da estratégia econômica do governo, tem sido a de criar canais separados para o desenvolvimento fora do setor estatal, operando sob diferentes regras e condições, com vistas a aumentar progressivamente o espaço para as forças de mercado, desativando, ao mesmo tempo, o planejamento central. Este processo, que foi denominado "crescimento fora do plano", [1] tem sido bastante bem-sucedido mas tornou-se cada vez mais aparente o esgotamento de sua habilidade para impulsionar ainda mais o desenvolvimento econômico da China. Os problemas estruturais na economia real pioraram progressivamente durante os anos 90, levando a uma crescente sub-utilização da mão-de-obra e uma prolongada desaceleração do crescimento real (Figura 1). Estes problemas estruturais são atribuíveis, em grande parte, à uma falta de integração nos mercados de fatores, entre os segmentos empresariais e entre as regiões.

Obstáculos à utilização dos recursos na economia rural[2]

A agricultura da China emprega cerca de 50% da força de trabalho do país, e é caracterizada pela escassez relativa de terra em relação à mão-de-obra e pela produção em pequena escala utilizando pouca mecanização. Como no Japão e na Coréia, o produto por unidade de terra é alto pelos padrões internacionais, mas o produto por trabalhador é baixo.

[1] Barry Naughton (1995), *Growing out of the plan. Chinese economic reform*, 1978-93, Cambridge University Press

[2] Esta seção é baseada principalmente nos Capítulos 1-3 sobre a agricultura e o setor rural

© OECD, 2002

Tabela 1: A transformação da economia da China

	1980	2000
PIB per capita[1]	168	727 [2]
Percentagem da população nas áreas urbanas	20	31
Proporção do PIB (percentagem) em:		
Agricultura	30	16
Indústria	49	51
Serviços	21	33
Proporção do emprego em:		
Agricultura	69	50
Indústria	18	23
Serviços	13	27
Comércio/PIB [3]	12	42

[1] Em US$ constantes de 1995
[2] Os números são para 1998
[3] Exportações mais importações como proporção do PIB

© OECD 2002

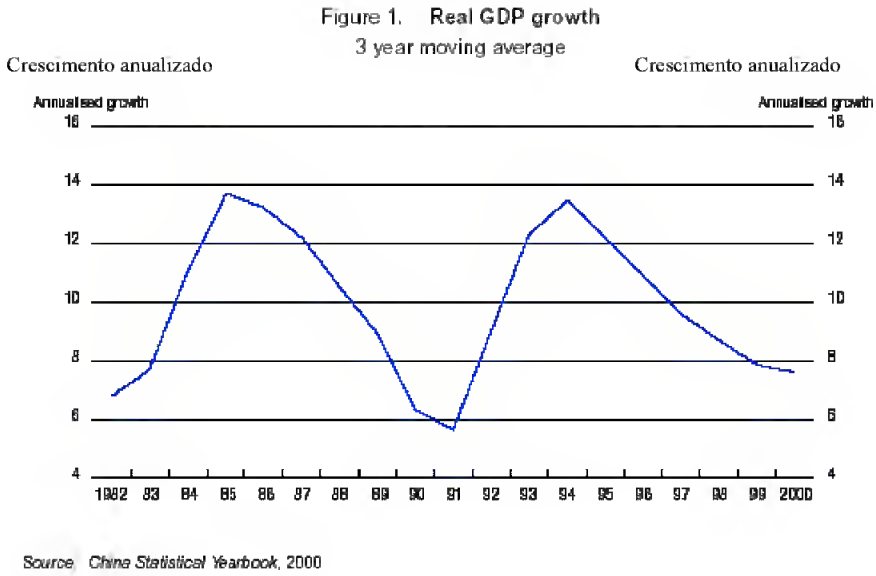


Figura 1. **Crescimento real do PIB**
média móvel trienal

Fonte: *Anuário Estatístico da China,* 2000.

As culturas intensivas em terra, notadamente o trigo, o milho, a soja e o algodão, são produzidas principalmente na região norte do país, enquanto que a maior parte do arroz da China e a cana-de-açúcar são produzidas na parte sul. O cultivo dos vegetais, que é intensivo em mão-de-obra, é concentrado nas províncias litorâneas e em áreas adjacentes às cidades. A produção de came é mais bem distribuída e é principalmente conduzida em pequenas instalações de "fundo de quintal". Os produtos agrícolas respondem por menos da metade da renda rural total. A renda per-capita das famílias rurais equivale a 40% da obtida nas áreas urbanas e, ela é mais alta nas áreas litorâneas, devido principalmente ao maior acesso nos empregos fora da zona rural.

A política voltada para a economia rural continua a ser conduzida sob mecanismos e instituições distintos daqueles que governam as outras partes da economia. O Ministério da Agricultura é responsável não apenas pelas atividades agrícolas, mas também pela supervisão geral das empresas de pequenas cidades e vilas (TVEs). O regime dos direitos de propriedade em áreas rurais, pelo qual as comunidades locais possuem formalmente a terra, é diferente daquele aplicado às áreas urbanas. O sistema chinês de registro populacional (*hukou*) inclui provisões que não permitem a migração de trabalhadores nascidos na zona rural, impedindo-os de se tornarem residentes legalizados nas cidades. Os recursos de educação per-capita e o nível médio de escolaridade são bastante inferiores daqueles das zonas urbanas. As aposentadorias e outros benefícios sociais propiciados em áreas urbanas, não são geralmente disponíveis para as populações rurais.

Os limites para a integração com o resto da economia, não impediram que o setor rural tenha fornecido duas fontes importantes para o desenvolvimento da China durante a maior parte da era da reforma. A primeira veio de uma grande transformação no ambiente da política agrícola no início dos anos 80. O rígido sistema de controle comunal dos anos da pré-reforma foi substituído por um sistema familiar no qual os agricultores individuais alugam das coletivas as suas terras, são bastante autônomos nas suas decisões de produção e arcam com os lucros e as perdas de suas operações. As forças do mercado substituíram em grande parte os planos governamentais e as suas metas. E com a importante exceção dos grãos,[3] a intervenção governamental na produção, na fixação de preços e na comercialização dos produtos rurais, é agora limitada.

Tais políticas têm sido importantes para aumentar a produtividade agrícola e os padrões de vida durante a era da reforma. O aumento na produtividade agrícola fomeceu o primeiro grande impulso para a arrancada no crescimento da China durante a primeira metade dos anos 80. Entretanto, as limitações físicas nos recursos de terra e ambientais dificultam um maior aumento na produtividade dentro dos padrões de produção existentes. O uso de fertilizantes já é excepcionalmente elevado e o espaço para o aumento do uso de pesticidas é limitado pelos seus impactos ambientais adversos. A escassez de água e outros problemas ambientais impõem crescentes barreiras para um maior aumento na produtividade agrícola.

Melhorias importantes na produtividade agrícola dependem de uma realocação substancial de recursos de produtos intensivos em terra para produtos intensivos em mão-de-obra. Entretanto, o espaço para realocação é limitado por certas políticas agrícolas governamentais, a mais importante das quais é o sistema de compras de grãos. Tal política também apresentou conseqüências negativas para o desempenho

[3] Os grãos são responsáveis por quase dois terços da terra cultivada. Como durante o período da reforma, o governo estabelece os preços de compra e as cotas de entrega para os grãos mais importantes, incluindo o trigo, milho, bem como arroz, e controla a comercialização dos grãos, permitindo, ao mesmo tempo, que os agricultores vendam no mercado aberto o excedente da cota. O Sistema de Responsabilidade do Governador sobre o Volume de Grãos (GGBRS), introduzido em 1995, procurou aumentar a produção pelo aumento dos preços aos agricultores. O resultado levou a um aumento nos excedentes. A despeito da redução progressiva nos preços de suporte nos anos recentes, o hiato entre o preço das encomendas e o preço de mercado tem continuado a aumentar. O sistema de compras de grãos não é contemplado pelo acordo da China com a OMC, mas provavelmente se tornará cada vez mais caro de ser mantido, assim que o mercado doméstico for aberto a importações de menor custo.

© OECD 2002

macroeconômico nos anos recentes: os excedentes de grãos e a queda nos preços de mercado deprimiram a renda rural e contribuíram para uma acentuada desaceleração no crescimento do consumo agrícola.

O papel mutante da agricultura dentro da economia rural forneceu uma segunda grande fonte para o crescimento e desenvolvimento da China. Em 1980, a agricultura empregava virtualmente a inteira força de trabalho rural e era responsável pela quase totalidade de sua renda. Entretanto, o aumento da produtividade da agricultura foi acompanhado por uma evasão em grande escala de trabalhadores da agricultura para a indústria.

Para empregar os trabalhadores oriundos da agricultura, os governos locais foram encorajados a estimular o crescimento de empresas rurais não-agrícolas (REs), usualmente conhecidas como TVEs.[4] Essas REs têm sido o principal veículo para a absorção dos trabalhadores excedentes da agricultura. As REs são pequenas e médias empresas (SMEs) em áreas rurais, especializadas em produtos intensivos em mão-de-obra, e juntamente com empresas de origem estrangeira, produzem a maior parte das exportações chinesas. Entre os fatores que influenciaram o crescimento das REs com início nos meados da década de 80, temos a isenção das restrições do planejamento central, o apoio dos governos locais, as relações de negócio com as empresas estatais (SOEs), uma maior exposição à disciplina do mercado comparada com as SOEs, e o acesso à mão-de-obra rural barata. As REs foram as maiores responsáveis para o crescimento do emprego e do PIB agregado desde a metade dos anos 80 até o início da década de 90, e em 1996 empregavam 131 milhões de trabalhadores, ou 28% da força de trabalho rural. Por sua vez, o desenvolvimento das REs transformou a geração da renda rural, sendo que agora mais de 40% da renda rural provém de atividades não agrícolas (Tabela 2). O efeito global foi o aumento da interdependência entre as economias rural e urbana, embora tenham sido mantidas as distinções administrativas tradicionais.

O deslocamento de uma grande escala de trabalhadores com ocupações de menor produtividade na agricultura para empregos mais produtivos na indústria, tem sido um fator importante para o crescimento da China, a exemplo do passado de outros países em processo de rápido desenvolvimento. Entretanto, na China a maior parte do deslocamento ocorreu dentro da própria economia rural, ao invés da migração rural-urbana, em virtude das disposições governamentais que impediram a migração para as áreas urbanas. Tais impedimentos, que servem como desestímulo à migração, ao invés de barreiras propriamente ditas, derivam principalmente de duas fontes. A primeira é relacionada com o *hukou*, e tem efetivamente negado aos migrantes rurais os serviços, outros benefícios e a maior parte dos empregos no setor formal em áreas urbanas. O segundo impedimento refere-se ao sistema de posse da terra rural, pelo qual os agricultores que estiverem ausentes de suas residências rurais por períodos de tempo prolongados, arriscam a perder os direitos ao uso da terra que são o principal seguro para a idade avançada.

Além disso, o deslocamento dos trabalhadores rurais para as REs foi bastante desigual. Estas empresas desenvolveram-se principalmente nas províncias costeiras e têm uma presença bem menor nas províncias do interior, particularmente aquelas localizadas no oeste do país. Mesmo durante a fase dinâmica, o crescimento das REs não foi suficiente para a completa absorção dos trabalhadores da agricultura. O resultado foi o aparecimento de uma significativa mão-de-obra rural sub-empregada. Uma grande quantidade destes trabalhadores - que chegam a 100 milhões - tornaram-se migrantes "flutuantes" que assumiram ocupações não registradas no setor informal de áreas urbanas.

[4] REs, como termo usado nesta síntese, inclui todas as empresas rurais não-agrícolas, incluindo aquelas de um único dono e outras empresas privadas. Este termo é equivalente ao de TVEs conforme definido nos Capítulos 1-3. As TVEs são às vezes definidas mais restritamente como empresas rurais coletivas, estas são responsáveis pela maior parte da produção industrial rural.

© OECD, 2002

Tabela 2: A renda familiar rural por fontes

Renda líquida per-capita, em percentagem [1]

	ANOS				
	1985	1990	1995	1998	1999
Renda total (monetária e em mercadorias)	100	100	100	100	100
Da qual atividades rurais e relacionadas [2]	75	74	63	57	53
Itens de Memorando					
Renda total anual em RMD de 1999 [3]	1311	1370	1718	2132	2210
Taxa de crescimento anual - percentagem [1]		0,9	4,6	7,5	3,7

[1] Taxas de crescimento anual para os periodos entre os anos indicados

[2] Incluindo criação de animais, silvicultura, pesca, caça e colheita

[3] Quantia em RMB deflacionada pelo indice de preços ao consumidor

Fonte Os números foram obtidos do Capítulo 16, Tabela 16 4, o qual fornece detalhes adicionais Os dados são do *Anuário Estatístico da China 2000,* Tabelas 10-14 e 10-15 Os dados são originados dos levantamentos familiares oficiais, usando definições parcialmente diferentes nas áreas urbana e rural Os salários são considerados como pagos em dinheiro

O ímpeto do crescimento agregado originado nas REs também foi enfraquecido nos anos recentes. Desde 1996, o desempenho das REs deteriorou-se acentuadamente, e o emprego foi reduzido em quase 2,5 milhões de pessoas. A desaceleração do crescimento das exportações após 1997, seguindo-se à crise asiática pode explicar apenas parte dessa deterioração, que é enraizada em problemas estruturais fundamentais. As REs chinesas estão sofrendo de problemas financeiros e ineficiências operacionais quase tão severas quanto aquelas que afligem o setor SOE. A isenção das restrições do planejamento central e o apoio dos governos locais, que deram uma vantagem para as REs no passado, tornaram-se menos importantes quando as restrições às SOEs foram sendo relaxadas. As desvantagens das REs em termos de distância da infraestrutura e outras facilidades que beneficiam os negócios em áreas urbanas, e que limitam a escala que podem atingir as REs, tornaram-se mais evidentes. É ainda incerto o grau com que estas desvantagens são compensadas pelo acesso à mão-de-obra mais barata mas também menos qualificada.

A maior abertura da China aos mercados internacionais oferece oportunidades para reviver as forças de crescimento na economia rural, mas não assegura as oportunidades a serem exploradas. Os compromissos da China com a OMC na agricultura incluem reduções tarifárias e maiores cotas de importação, eliminação da posição privilegiada das empresas estatais (STEs), e maior espaço para os agentes privados de importação e exportação na comercialização dos produtos agrícolas. A abertura para os mercados internacionais implica em um deslocamento dos recursos de produtos intensivos em terra, especialmente os grãos (exceto o arroz) e algodão, para um aumento nos recursos para os produtos intensivos em mão-de-obra, tais como vegetais e horticultura Entretanto, várias políticas não contempladas pelo acordo da admissão da China na OMC, principalmente o controle governamental do preço de compras e da distribuição, necessitarão ser mudadas se esta realocação é para acontecer de verdade.

Tampouco a abertura deverá alterar substancialmente a escala do desafio para empregar os trabalhadores rurais da China. As estimativas sugerem que, mesmo sem nenhuma abertura adicional, quase 70 milhões

© OECD 2002

de trabalhadores adicionais sairão da agricultura entre 2000 e 2010.[5] Espera-se que a OMC deva adicionar apenas 2 a 3 milhões de pessoas à este êxodo. A análise no capítulo sobre as indústrias rurais indica que, mesmo sob hipóteses otimistas sobre quanto o seu desempenho pode ser melhorado, as REs não deverão ser capazes de absorver mais que uma fração dos trabalhadores rurais que necessitarão achar emprego fora do setor agrícola. Essa constatação enfatiza ainda mais o fato de que o desenvolvimento da economia rural é cada vez mais dependente das condições e políticas que afetam a economia como um todo.

Impedimentos estruturais para incrementar o desenvolvimento industrial[6]

Duas mudanças estruturais relacionadas deram um grande suporte ao ímpeto no desenvolvimento industrial da China durante o período da reforma. A primeira foi a mudança de um setor industrial totalmente estatizado no início do período da reforma, para um setor crescentemente dominado por empresas "não estatais", começando com as TVEs e outros negócios controlados coletivamente, seguindo-se por empresas de origem estrangeira, e mais recentemente por empresas privadas nacionais. As empresas inteiramente possuídas ou controladas pelas entidades governamentais atingem agora menos de 30% da produção industrial, embora elas ainda empreguem quase a metade da força de trabalho urbana no setor formal.

Esta transformação da propriedade das industrias contribuiu para o crescimento em pelo menos dois modos. Em primeiro lugar, ela estimulou um deslocamento dos recursos para empresas que têm sido mais eficientes e mais efetivas na resposta às mudanças nas forças do mercado, do que a maioria das SOEs. O fato de que as empresas não-estatais terem enfrentado maiores restrições orçamentárias que muitas SOEs, explica parcialmente este desempenho superior.

Em segundo lugar, a mudança na propriedade ajudou a impulsionar o crescimento pelo aumento da competição. A entrada de empresas não-estatais provocou uma competição bastante intensa nas indústrias de exportação e nas indústrias fornecedoras de bens importados, onde o estado permitiu um acesso relativamente livre. A competição foi aumentada ainda mais pela redução dos mecanismos de planejamento central e pela liberação dos preços: quase 90% dos preços ao varejo são agora completamente determinados pelo mercado, sendo as principais exceções a energia e o preço dos serviços públicos. A maior competição também ajudou a aumentar a orientação para os lucros da indústria. Os avanços na competição foram, entretanto, desiguais. As indústrias protegidas da competição, reservadas integral ou parcialmente para as SOEs, incluem os serviços públicos, tais como eletricidade e extração de gás e petróleo, bem como a extração mineral, aço, e outras indústrias metalúrgicas, produção de automóveis, química básica e fumo.

A segunda mudança estrutural foi a abertura progressiva da economia chinesa ao comércio exterior e ao investimento. A tarifa média da China foi reduzida de 40% ou mais no início da década de 90 para 15% em 2001. Desde 1979, a China recebeu um total acumulado de US$ 350 bilhões em investimento estrangeiro direto (FDI) e, em anos recentes, o investimento estrangeiro alcançou em média 4-5% do PIB (Tabela 3). Deve-se admitir que este desempenho tem sido desigual: a maioria do investimento estrangeiro direto veio de Taiwan, Hong-Kong, China, e outros países asiáticos com grandes populações chinesas,

[5] Ver as simulações discutidas no Capítulo 4 sobre as implicações da industria e o Anexo 2

[6] Esta seção é baseada nos Capítulos 4-6 sobre os temas da indústria e no Capítulo 10 sobre o investimento estrangeiro direto

© OECD, 2002

enquanto que a China tem sido menos bem sucedida em atrair investimento direto dos países da OCDE.[7] O investimento estrangeiro direto foi em grande parte concentrado nas províncias litorâneas, principalmente em virtude de terem sido estabelecidas naquelas regiões as zonas econômicas especiais (SEZ), que propiciam preferências para o investimento estrangeiro.

A abertura ao comércio internacional e ao investimento aumentou a competição impulsionou o crescimento das indústrias domésticas intensivas em mão-de-obra, especialmente as REs, e ajudou a desenvolver as exportações chinesas. As empresas com investimento estrangeiro (FIEs) na China também foram importantes na expansão das indústrias exportadoras chinesas, particularmente nos anos recentes quando o afluxo do investimento estrangeiro direto mudou para os setores exportadores intensivos em tecnologia. O investimento estrangeiro também ajudou a elevar a produtividade da indústria e a melhorar a tecnologia industrial, o know-how e a especialização dos trabalhadores.

Tabela 3: Razão do investimento estrangeiro direto (FDI) sobre o PIB da China e formação bruta do capital doméstico

	Investimento estrangeiro direto total (US$ bilhões)	PIB da China (US$ bilhões)	Razão do fluxo total do FDI/PIB (%)	FBC [1] doméstico na China (US$ bilhões)	Razão do fluxo total do FDI/FBC [1] (%)
1983	0,92	300,38	0,31	101,48	0,90
1985	1,66	305,25	0,54	115,30	1,44
1990	3,49	387,72	0,90	134,71	2,59
1995	37,52	700,28	5,36	285,93	13,12
1996	41,73	816,49	5,11	323,15	12,91
1997	45,26	898,24	5,04	343,29	13,18
1998	45,46	958,99	4,74	356,96	12,74
1999	40,32	989,62	4,07	368,45	10,94

[1] FBC refere-se à formação bruta do capital doméstico

Fonte: A tabela é adaptada do Capítulo 10, Figura 10.2. Os dados provêm de várias edições do *Anuário Estatístico da China*.

Como na agricultura, o dinamismo da indústria impulsionado por mudanças estruturais parece estar se enfraquecendo. O desempenho financeiro da indústria deteriorou-se acentuadamente desde o início da década de 90. Os lucros caíram para praticamente zero em 1998, com mais de um terço das empresas no prejuízo e, a despeito de uma pronunciada melhoria durante o período 1999-2001, o desempenho financeiro permanece fraco em muitos setores. O crescimento no emprego da indústria e nos gastos de capital diminuiu drasticamente. A deterioração tem sido abrangente e não apenas confinada às SOEs. O desempenho das empresas coletivas piorou quase tanto quanto aquele das SOEs; e o setor SME como um todo está em maus lençóis.

O pobre desempenho da indústria pode ser identificado em parte pela acumulação dos ônus de políticas originadas pelo uso prolongado das empresas para atingirem objetivos de política social. Tais ônus, que equivalem à extração governamental de recursos através da regulação, incluem excesso de mão-de-obra,

[7] A China ficou somente em oitavo lugar entre os países em desenvolvimento que receberam investimento estrangeiro direto em 1999. Os estudos citados no capítulo 10 sobre o investimento estrangeiro direto sugerem que a China não supera na média os outros países em desenvolvimento, quando o seu tamanho e outras características são levados em consideração.

© OECD 2002

elevadas dívidas e responsabilidades para as aposentadorias públicas, habitação, educação e outros benefícios sociais que em outros países são de responsabilidade do governo ou dos indivíduos. Os ônus de políticas são mais pesados em cima das SOEs mas são também aplicados às REs. As autoridades fizeram um progresso significativo nos anos recentes na redução no excesso de mão-de-obra, na capacidade ociosa, e na redução das dívidas sobre as SOEs mais importantes. Entretanto, foi feito menos progresso na redução de outros encargos de políticas, e tem havido uma melhora ainda mais modesta para as outras SOEs ou empresas não-estatais.

O maior problema que prejudica o desempenho da indústria é a ineficiência generalizada que permeia as atividades empresariais. Atualmente, a maior parte da industria opera com recursos inadequados, mal administrados pelas empresas e mal distribuídos entre elas. Em contraste com as antigas economias planejadas centralmente na Europa Oriental, a indústria chinesa é caracterizada por uma escala sub-ótima das instalações produtivas, por fragmentação e por duplicação. Existem 200 fábricas de automóveis, muitas das quais produzindo apenas umas poucas mil unidades por ano. A maior parte das instalações e dos equipamentos é ultrapassada. As economias de escala também são mal exploradas, conforme evidencia a presença de quase 8000 firmas de cimento na China, comparadas com 110 nos Estados Unidos, 51 na Rússia, 58 no Brasil e 106 na Índia.

A tecnologia inadequada e a capacidade limitada para inovar são debilidades típicas na maior parte da indústria chinesa. Os padrões tecnológicos para uma grande parcela das firmas domésticas se encontram abaixo dos níveis internacionais. Relativamente a países da OCDE e a outros países em desenvolvimento como o caso da Índia, a China devota proporcionalmente menos recursos e produz menor quantidade de resultados científicos, tais como patentes. Além disso, a tecnologia transferida por empresas estrangeiras para as firmas chinesas parece ser limitada tanto na quantidade como no alcance.

Tais ineficiências são atribuídas a uma variedade de fatores ao nível da firma, no ambiente externo e na relação entre governo e negócios. A gerência pouco qualificada e insuficientemente motivada para o lucro, típica em uma grande parte dos negócios locais, negligenciou a tecnologia. A fraca disciplina financeira, que permitiu a distribuição de capital a custo zero para as firmas e para os seus mantenedores governamentais, tem sido a maior motivação para o aparecimento da capacidade improdutiva e redundante. A politica da pré-reforma de encorajar a auto-suficiência regional juntamente com uma baixa mobilidade de capital, deixou como herança uma limitada especialização regional na produção. As ineficiências resultantes persistiram e se acumularam, pois os mecanismos chave de correção dos mercados foram severamente prejudicados. As saídas do mercado através da falência e da liquidação foram relativamente raras, embora estejam agora se tornando mais comuns; o protecionismo regional e outras barreiras administrativas restringiram acentuadamente o âmbito para as fusões e aquisições (M&A). Tais elementos se tornaram um círculo vicioso que se reforçam entre si (Figura 2). A interferência governamental conduz a uma fraca administração das SOE e às suas ineficientes atividades, que geram baixos lucros e elevadas dívidas; o que por sua vez aumenta as dificuldades para a reestruturação orientada à melhoria da eficiência, provocando assim intervenções governamentais que alastram o problema pela retirada de recursos das empresas mais fortes para sustentar aquelas que estão fracassando.

Os problemas da indústria tornaram-se mais agudos na época em que as distinções tradicionais entre as formas de propriedade estão se tornando cada vez menos significativas em termos funcionais. As SOEs menores e as REs estão se fundindo no universo maior das SMEs. As empresas não-estatais estão indo na direção de empresas formalmente vistas como privadas. Entretanto, o obscurecimento das distinções entre os tipos de propriedade não nivelou de forma apreciável o campo de jogo entre as empresas, apesar de ter modificado as suas fronteiras. Os diferentes tipos de propriedade ainda estão sujeitos a distinções legais e

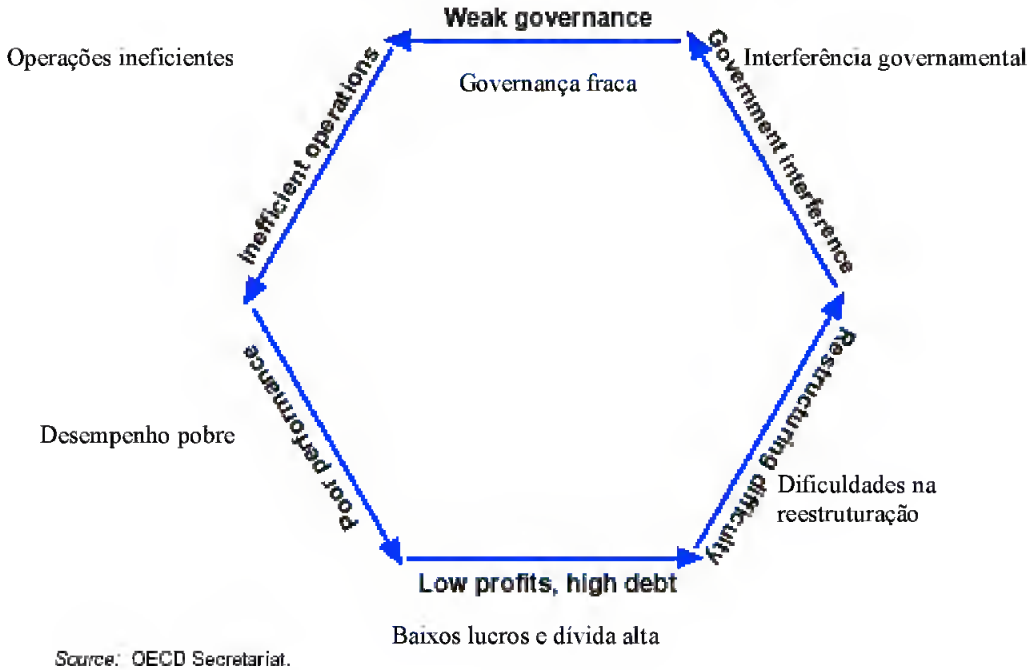
© OECD, 2002

sistemas reguladores. Permanecem as diferenças no tratamento entre empresas menores *versus* maiores, entre empresas em competição versus setores protegidos, e entre empresas que recebem suporte dos governos central ou local versus aquelas que não recebem, e em alguns casos, tais diferenças até aumentaram.

© OECD 2002

Figure 2. The vicious cycle of poor enterprise performance

Figura 2. **O círculo vicioso do pobre desempenho empresarial**



Source: OECD Secretariat.

Fonte: Secretariado da OCDE

Do mesmo modo, o contraste no desempenho entre os segmentos da indústria se tomou mais forte. As grandes SOEs que permanecem sob o controle governamental, continuam a receber um tratamento preferencial do governo e são freqüentemente protegidas da competição, mas o seu desempenho é muitas vezes prejudicado e a sua flexibilidade é restringida, pela intervenção governamental na sua administração e por vários ônus políticos. Um segmento contrastante abrange as SOEs menos favorecidas e as coletivas que se tomaram altamente competitivas nos mercados nacional e, em alguns casos, até mesmo internacional, em grande parte devido a uma menor interferência governamental, a uma maior exposição na disciplina do mercado e, como resultado, a uma melhor gestão. Dentro deste grupo estão as empresas dos bens de consumo e outras indústrias intensivas em mão-de-obra que tem sido moldadas pela intensa competição e que se integraram com sucesso nas cadeias produtivas internacionais. Entre estes grupos permanece uma grande quantidade (principalmente) de SMEs em más condições financeiras e em urgente necessidade de reestruturação, mas cuja habilidade de se reestruturar é circunscrita pelo acesso limitado ao financiamento e por outras limitações.

A maior abertura da China aos mercados internacionais, forçará a indústria a ajustes substanciais.[8] Os estudos indicam que a produção de têxteis, particularmente nos segmentos de valor adicionado mais baixo, poderia mais que dobrar tão logo o Acordo Multi-Fibras (MFA) for desativado em 2005. Deverão ganhar também outras indústrias intensivas em mão-de-obra, embora de forma não tão dramática. As firmas domésticas em uma série de indústrias intensivas em capital ou em tecnologia deverão perder algum terreno, pelo menos inicialmente, para a competição estrangeira. Estas incluem automóveis juntamente com segmentos de indústrias químicas e metalúrgicas. O investimento estrangeiro direto também deverá aumentar substancialmente, devendo dobrar no ano de 2005, comparado com o nível que prevaleceria sem a abertura. O maior investimento estrangeiro direto criará empregos mas colocará pressão competitiva nas empresas domésticas atuais, mesmo em setores onde a China tem uma vantagem comparativa.

Entretanto, a liberalização do comércio e do investimento, por si só, dificilmente irá restaurar o dinamismo para a indústria da China. Para levar vantagem integral da liberalização do comércio e do investimento, a economia real irá requerer uma ampla reestruturação das firmas, uma melhoria na sua governança e administração, e uma realocação dos recursos. Os benefícios da liberalização do comércio e do investimento para indústrias específicas dependerão não apenas de sua vantagem comparativa teórica mas também de suas habilidades de reestruturação e modernização das suas atividades para enfrentar os desafios dos mercados mundiais que, em aspectos relevantes, se tornaram mais difíceis com o decorrer do tempo. Por exemplo, os segmentos mais avançados da indústria têxtil necessitarão de melhorar a tecnologia e a qualidade se eles quiserem manter-se nas mesmas condições dos competidores em outras economias emergentes asiáticas. As empresas que produzem produtos intensivos em mão-de-obra necessitarão de integrar-se nas cadeias produtivas internacionais se elas quiserem se tornar bem sucedidas nos mercados de exportação. A liberalização do comércio e do investimento deverá ajudar a melhorar alguns dos mecanismos necessários para levar adiante a necessária reestruturação, através da maior competição, das maiores oportunidades para alianças entre empresas estrangeiras e domésticas, bem como da motivação dos agentes governamentais a tomarem medidas para melhorar o ambiente de negócios. Entretanto, devem ser equacionados os obstáculos atuais mais importantes para melhorar o desempenho da indústria, incluindo a persistente interferência governamental na administração das empresas, a disciplina financeira precária, e as restrições que dificultam a extinção de atividades e de outras modalidades para o redirecionamento dos recursos, de modo a possibilitar a materialização dos benefícios da liberalização do

[8] A evidência empírica do impacto da liberalização do comércio e do investimento nas indústrias chinesas é discutida no Anexo 2

© OECD 2002

comércio e do investimento. Além disso, será necessária uma lei para a competição mais abrangente e aplicada de forma mais efetiva para impedir que firmas encarregadas e os governos levantem novas barreiras protecionistas para subverter a liberalização do comércio e do investimento e os ajustes que ela necessitará.

As crescentes restrições do sistema financeiro[9]

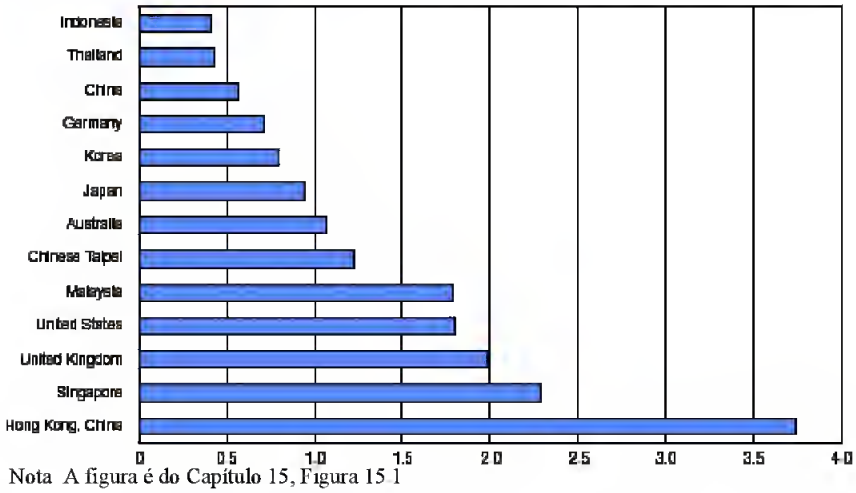
O sistema financeiro da China fez importantes progressos nos anos recentes. O mercado acionário teve uma notável expansão desde a sua criação no início da década de 90, alcançando uma capitalização do mercado de mais de 50% do PIB em 2001 (Figura 3). A última década viu a criação de novos bancos de cobertura nacional, a expansão significativa do setor de seguros, o desenvolvimento de um mercado monetário doméstico e, mais recentemente, a emergência de financiamento ao consumidor e à habitação. A supervisão financeira e a estrutura reguladora também foram amplamente reorganizadas e racionalizadas em linhas consistentes com as melhores práticas internacionais.

[9] Esta seção é baseada no Capítulo 7 sobre bancos, Capítulo 8 sobre seguros, Capítulo 14 sobre as prioridades para o sistema financeiro e política regulatória financeira, e Capítulo 15 sobre o desenvolvimento do mercado de capitais

© OECD, 2002

Figure 3. Equity market capitalisation: ratio to GDP in selected countries, 2000

Figura 3 **Capitalização do mercado acionário: relação com o PIB em países selecionados,**



Nota A figura é do Capítulo 15, Figura 15 1

Note: Figure is from Chapter 15, Figure 15.1.
Source: International Federation of Stock Exchanges and OECD Secretariat Estimates

Fonte Federação Internacional das Bolsas de Valores e Estimativas do Secretariado da OCDE

Indonésia Tailândia China Alemanha Coréia Japão

Austrália Taiwan Malásia Estados Unidos Reino Unido

Singapura Hong-Kong, China

A despeito deste progresso, o sistema financeiro ainda tem um desempenho inadequado na execução de diversas de suas funções básicas na economia. Embora a poupança pareça estar sendo captada de forma razoavelmente efetiva,[10] o crédito é alocado de forma ineficiente. As SOEs recebem a maior parte dos fundos alocados pelo sistema financeiro formal, enquanto que as empresas não-estatais recebem uma proporção bem menor que seria justificada pela sua importância na economia como um todo.[11]Continuam a influenciar os empréstimos bancários as considerações não-comerciais, tais como a necessidade de sustentar prejuízos nas SOEs. Tais distorções, juntamente com a limitada habilidade de variar as taxas de juros para refletir o risco, significam que o custo efetivo do crédito varia bastante entre tomadores de empréstimos com requisitos comparáveis de segurança. Existe uma limitada diversidade nas empresas financeiras e nas suas capacidades operativas. O mercado interbancário e outros sistemas disponíveis fornecem apenas opções limitadas para a transferência de fundos entre instituições financeiras ou regiões. As companhias de seguro e outros investidores institucionais são subdesenvolvidos comparativamente a outras economias emergentes tais como a Índia e o Brasil. São ainda pequenos, fragmentados e de baixa liquidez os mercados de títulos governamentais e de outros títulos, e o mercado acionário, a despeito de seu rápido crescimento, está sujeito a limitações no seu acesso e nos pregões, que prejudicam a sua efetividade. São limitados os instrumentos financeiros para lidar com flutuações de liquidez, gerenciar riscos e atender outras necessidades especializadas.

A disciplina externa propiciada pelo sistema financeiro também tem sido bastante fraca. Os anos de empréstimos comandados pelo governo juntamente com os débeis regimes de cumprimento de contratos e de falências, criaram uma cultura de crédito distorcida, na qual os bancos têm incentivos limitados – e até mesmo menor habilidade – para manter rígidas normas de empréstimos e para exigir o cumprimento de seus contratos. As diretivas governamentais e as frágeis normas de empréstimos criaram "restrições orçamentárias suaves" para muitas empresas que foram uma peça importante no super investimento que ocorreu durante o período 1992-94, e cujo legado de uma capacidade excessiva e ineficiente, aflige agora a economia chinesa. A fraqueza global na disciplina foi agravada pela sua desigualdade entre as empresas. Devido em parte ao desenvolvimento limitado dos mercados de capitais, mas também pela intervenção governamental nas operações das empresas, o sistema financeiro ficou sem condições para apoiar a reestruturação empresarial, redirecionar os recursos, e fornecer um mercado para o controle corporativo.

Tais debilidades no sistema financeiro são um reflexo do fato de que a China é ainda um país em desenvolvimento. Entretanto, elas refletem também o fato de que o sistema financeiro ficou aquém da economia real. A despeito do crescimento substancial do setor não-estatal na economia real, o sistema financeiro ainda permanece quase todo nas mãos do estado (Tabela 4), com apenas um único banco doméstico privado. Os quatro maiores bancos comerciais estatais (SOCBs) estabelecidos no início do período da reforma para financiar as SOEs, e que são ainda bastante orientados para este segmento empresarial, dominam o sistema financeiro, sendo responsáveis por quase três quartos dos empréstimos domésticos. As facilidades de crédito são segmentadas entre as cidades e as áreas rurais. As operações da maioria dos bancos comerciais, com a exceção dos SOCBs e dos 13 bancos comerciais mais novos, são limitadas às suas cidades respectivas.

---

[10] O sistema financeiro chinês é relativamente amplo, medido pela razão do crédito doméstico pelo PIB, comparativamente a países de desenvolvimento equivalente (Ver Capítulo 14 sobre as prioridades do sistema financeiro, Figura 4).

[11] Conforme mencionado no Capítulo 7 sobre o setor bancário, um levantamento recente do Banco Popular da China indica que uma maior proporção dos empréstimos bancários vão indiretamente para as entidades não-estatais do que aparece nas estatísticas oficiais sobre seus empréstimos diretos. Este padrão é indicativo sobre a importância dos canais informais de crédito na China. Entretanto, não é claro o grau pelo qual os negócios não-estatais não financeiros são recebedores destes fundos indiretos. Uma boa parte do financiamento indireto provavelmente é canalizada pelos meios financeiros informais para o mercado acionário ou outros investimentos que os bancos não podem participar diretamente.

© OECD, 2002

Tabela 4: A propriedade estatal dos bancos

	Proporção do capital do sistema bancário dos bancos estatais ou controlados	
	1998	1994
China	99	100
Outras economias emergentes:		
Hong-Kong, China	0	0
Índia	82	87
Indonésia	85	48
Malásia	7	9
Filipinas	n.d.	19
Singapura	0	0
Tailândia	29	7
Rússia	36	n.d.
Argentina	30	36
Brasil	47	48
Chile	12	14
México	28	0
Peru	0	3
África do Sul	2	2
Países da OCDE		
Austrália	0	22
Canadá	0[1]	n.d.
França	0[2]	n.d.
Alemanha	47	50
Itália	17[1]	n.d.
Japão	15	0
Reino Unido	0[1]	n.a.
Estados Unidos	0	0
República Checa	19	20
Hungria	9[1]	81[3]
Polônia	46	76

[1] 1999

[2] O governo tem controle sobre várias instituições financeiras que fornecem serviços similares aos bancos comerciais

[3] 1990

Fontes: Chan-Lee, James com Sanghoon HN (2000), *Measuring the quality of financial systems in 29 market economies: an indicators approach with an extension to East Asia*, Asian Development Bank Institute, Julho, Barth, James R., Gerhard Caprio Jr., e Ross Levine(2001), *The regulation and supervision of banks around the world: a new database*, Banco Mundial, Fevereiro, fontes nacionais e estimativas do Secretariado

Tais características estruturais refletem o pesado envolvimento do governo em tomar decisões para viabilizar o planejamento central da economia real e para usar os empréstimos bancários como um substituto aos gastos governamentais para a promoção de diversos objetivos não comerciais. Esta última prática foi impulsionada em parte pela contínua redução das receitas tributárias do início da década de 80 até os meados dos anos 90 (ver os Capítulos 14 e 22 sobre a política tributária e os temas macroeconômicos, respectivamente). A prática da ingerência governamental, ao invés de sólidas normas de empréstimos, é o principal responsável pela maciça acumulação de empréstimos não-pagos por parte dos bancos e de outras instituições financeiras. O envolvimento governamental e a percepção das instituições financeiras que seriam socorridas em última instância pelo governo, qualquer que fosse o seu

© OECD 2002

desempenho, também impediu o desenvolvimento de uma cultura interna comercial enfocada na permanência de sólidas normas de empréstimos e em uma rigorosa administração do risco.

Iniciando-se em meados da década de 90, o ritmo da reforma financeira acelerou rapidamente buscando corrigir as debilidades do sistema. A lei bancária promulgada em 1996 levou a um significativo aperto nas normas de empréstimos bancários pela melhoria de controles internos e pela imposição da responsabilidade das autoridades de empréstimos bancários e a sua administração responsável por novos empréstimos problemáticos. Tal passo, juntamente com o prévio estabelecimento dos três "bancos de políticas", foi destinado a livrar os bancos comerciais da ingerência governamental. Em 2000, as autoridades transferiram RMB 1,3 trilhões (cerca de US$ 150 bilhões) dos empréstimos não-pagos (NPLs) das SOCB, perfazendo quase 18% de seus empréstimos totais, para as empresas de administração de ativos bancários (BAMCs). Desde 1995 foram estabelecidos novos bancos comerciais com abrangência nacional para criar um sistema financeiro mais diversificado. As autoridades também procuraram reduzir as restrições sobre os bancos comerciais a fim de encorajar o seu desenvolvimento e estão pretendendo introduzir as reforma da governança para as SOCBs.

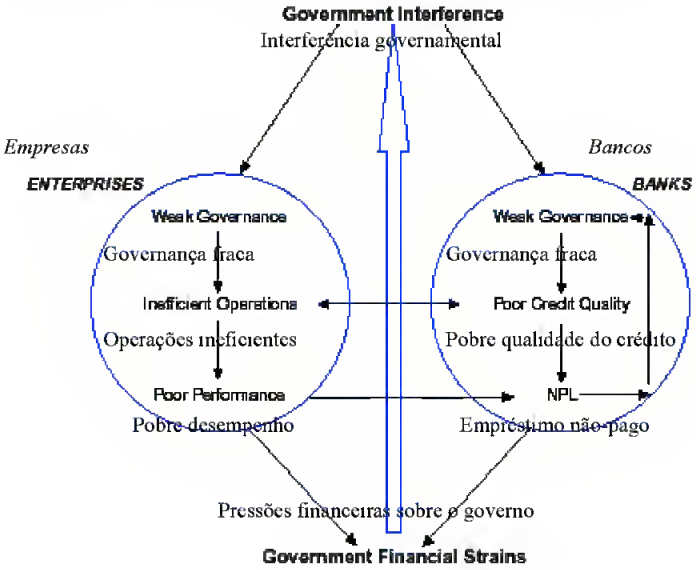
Entretanto, embora importantes, tais passos não mostraram ser suficientes para remediar as fragilidades na estrutura do sistema financeiro. A qualidade do crédito melhorou, mas uma grande quantidade de SMEs enfrenta agora restrições ao crédito. Enquanto que muitas dessas empresas estão em precárias condições financeiras, os levantamentos sugerem que a falta de acesso ao financiamento tornou-se um grande impedimento para a reestruturação das SME. A disciplina financeira tornou-se mais desigual que nunca, tendo as grandes SOEs recebido um renovado apoio governamental com amplo acesso ao crédito bancário, e tendo sido as principais beneficiárias dos novos financiamentos fornecidos pelo mercado acionário. A intervenção governamental nas decisões de empréstimos tem sido reduzida, mas não desapareceu, em virtude do continuado fornecimento de empréstimos de capital de giro para as SOEs com desempenho precário. Além disso, enquanto que o aperto das normas de empréstimos pode ajudar a conter novos empréstimos não-pagos, é pouco provável que seja suficiente para estimular o desenvolvimento de aptidões para avaliação de riscos por parte das instituições financeiras comerciais, e que serão cada vez mais necessárias na China para facilitar os ajustes à liberalização do comércio e do investimento.

As debilidades financeiras que provocaram tais problemas são mais difíceis de serem administradas. A despeito da redução dos empréstimos não-pagos em 2000, as SOCBs juntamente com várias outras instituições financeiras teriam um capital líquido negativo se as suas carteiras de empréstimos fossem avaliadas de forma realista. Os empréstimos não pagos remanescentes com as SOCBs, após a sua transferência aos BAMCs, foram quase 27% dos empréstimos totais em meados de 2001, de acordo com números oficiais, e provavelmente seriam ainda maiores se fossem rigorosamente aplicadas as normas internacionais de contabilidade e de classificação de empréstimos que a China está gradualmente aplicando. Os bancos comerciais também têm altas taxas de empréstimos duvidosos e sabe-se que as cooperativas igualmente se encontram em situação precária. Além do mais, as instituições financeiras dispõem de pouco espaço para declarar como perda total os empréstimos duvidosos: as razões de adequação do capital, na melhor das hipóteses, mal alcançam os níveis mínimos recomendados pelo BIS, e as restrições do Ministério das Finanças deixaram as provisões para os empréstimos em níveis perigosamente baixos pelos padrões internacionais. Caso fossem adotados os padrões contábeis internacionais, os lucros dos bancos que têm caído sistematicamente durante os anos 90 para níveis bastante reduzidos, estariam provavelmente perto de zero ou, para o caso das SOCBs, seriam até mesmo negativos.

© OECD, 2002

Figure 4. The vicious circles of bank and enterprise problems

Figura 4 **Os círculos viciosos dos problemas dos bancos e das empresas**



Source: OECD Secretariat. *Fonte* Secretariado da OCDE,

Em um sentido aproximado, os atuais problemas das instituições financeiras refletem as condições precárias de seus clientes corporativos. Desenvolveu-se um severo círculo vicioso (Figura 4). O fraco desempenho das empresas contribui para a existência de empréstimos não-pagos e reduz a rentabilidade dos bancos pela eliminação de grande parte de seu mercado principal. Por si só, as instituições financeiras não podem ter esperanças de recuperar a sua solvência financeira, a não ser que, e até quando, o desempenho das empresas melhore substancialmente. Mas a grande quantidade de empréstimos não-pagos dificulta o fornecimento de recursos pelos bancos para a necessária reestruturação das empresas com vistas a melhorar o seu desempenho. Este círculo vicioso, apesar de comum em países com problemas financeiros, é agravado na China pelos comportamentos resultantes das relações tradicionais entre as várias instituições financeiras, as SOEs, e o governo, relações essas que as reformas ainda não transformaram de modo decisivo. As limitadas receitas governamentais para facilitar a reestruturação das SOEs e as suas conseqüências continuam a requerer empréstimos bancários para sustentar as SOEs com prejuízo. Isto por sua vez enfraquece os esforços para melhorar a cultura creditícia interna e a administração das empresas. A combinação das debilidades financeiras e a governança inadequada das instituições financeiras e das empresas, também cria riscos que inibem o desenvolvimento de fortes mercados de capitais como alternativas às empresas financeiras.

Como em outras áreas, a liberalização do comércio e do investimento oferece oportunidades mas não pode, por si própria, garantir que os problemas domésticos sejam reduzidos de forma apreciável, e ela apresenta alguns riscos se estas reformas domésticas não forem efetivas. A liberalização do comércio e do investimento em princípio permite um maior espaço no mercado doméstico para os bancos estrangeiros, companhias de seguro e firmas corretoras de títulos e valores mobiliários. Entretanto, as preocupações internas que os bancos domésticos perderão uma grande fatia de mercado para os bancos estrangeiros parecem ser exageradas. Os bancos estrangeiros deverão ser bastante seletivos nas suas atividades e de modo geral evitarão emprestar para empresas domésticas, até que o seu desempenho tenha melhorado substancialmente. [12] Conforme argumentado no capítulo do setor bancário, o desenvolvimento dos bancos domésticos da China depende do sucesso das reformas para melhorar o seu desempenho e a governança *e* para facilitar a reestruturação de seus clientes empresariais. Uma vez obtido o sucesso nestas áreas, a entrada estrangeira nos serviços bancários e financeiros deverá ajudar a fortalecer o sistema financeiro e, em última instância, beneficiar as firmas chinesas que tiverem sucesso em melhorar as suas capacidades operativas de forma mais eficiente. A liberalização do comércio e do investimento provavelmente aumentará o investimento estrangeiro nos mercados de capitais da China. Isto deverá ajudar a desenvolver estes mercados no longo-prazo, mas deverá colocar pressões nos mercados acionários chineses no curto-prazo, nos casos onde as ações domésticas podem estar supervalorizadas relativamente aos mercados internacionais. A abertura dos mercados de capitais à participação estrangeira em uma escala apreciável, implicará em uma liberalização do regime de controle de capitais, e para a redução dos riscos da estabilidade financeira, será necessário um aperfeiçoamento considerável na disciplina financeira e na sua supervisão.

[12] A habilidade dos bancos estrangeiros para emprestar moeda estrangeira será limitada pelo mercado interbancário doméstico subdesenvolvido e por restrições regulatórias no mercado de câmbio, entre outras não contempladas pelo acordo de admissão à OMC. Ver capítulo 7

© OECD, 2002

Debilidades emergentes no desempenho macroeconômico[13]

O desempenho macroeconômico da China tem sido invejável em vários aspectos. O crescimento impressionante do PIB real foi acompanhado por um crescimento ainda maior no comércio exterior e no investimento que fizeram a China uma das economias maiores abertas no mundo.[14] Os saldos comerciais têm sido expressivos. A China passou por vários momentos de superaquecimento e inflação durante o período da reforma, mas evitou os ataques de inflação muito alta sofridos por muitos outros países em desenvolvimento.

Em anos recentes, entretanto, apareceram vários sinais de enfraquecimento no desempenho macroeconômico da China. O primeiro é a desaceleração do crescimento real observada anteriormente. A taxa de crescimento real do PIB desde 1996 ficou ligeiramente acima de 8%, quase dois pontos percentuais abaixo do ritmo nos quinze anos anteriores. O estímulo fiscal, que contribuiu com quase um ponto percentual para o crescimento durante 1998-2000, impediu uma desaceleração ainda maior. O crescimento do emprego caiu ainda mais acentuadamente (Figura 5), ficando abaixo da taxa necessária mínima para absorver os novos participantes de força de trabalho mais aqueles demitidos pelas SOEs e pelas outras atividades. O resultado foi um acentuado aumento no desemprego urbano - o qual por algumas estimativas supera 10% - e um maior aumento nos subempregados rurais.

Tal desaceleração não é simplesmente cíclica. A China foi atingida apenas moderadamente pela crise asiática de 1997 e o crescimento permaneceu baixo por padrões anteriores mesmo após a recuperação dos países asiáticos. Tampouco a desaceleração parece refletir o declínio natural no crescimento potencial, que ocorre nos países a medida em que acabam as oportunidades de transferir mão-de-obra de ocupações de baixa produtividade para alta produtividade e eles deixam de absorver a tecnologia prontamente disponível e o *know-how* do exterior. O excedente da mão-de-obra e as ineficiências generalizadas na indústria sugerem que tais processos têm sido retardados por distorções estruturais e que não foram exauridos. A desaceleração do crescimento parece melhor explicada pelo resultado da redução na demanda agregada originada pelos problemas dos bancos e das empresa, juntamente com problemas estruturais na economia rural.

A desaceleração no crescimento real também apresenta desafios para as autoridades, na medida em que elas procuram facilitar os ajustamentos necessários para aliviar os problemas estruturais. Um crescimento adequado é necessário para gerar demanda, lucros e receitas governamentais necessárias para financiar a modernização da indústria, facilitar a realocação de recursos entre os setores, e dar apoio aos empregados prejudicados pela transição. O atingimento do pleno emprego da força de trabalho provavelmente necessitará, em um futuro próximo, de um período de crescimento continuado acima da taxa potencial da China.

Os esforços do apoio ao crescimento através de estímulos macroeconômicos, enfatizaram os limites dos instrumentos das políticas monetária e fiscal. Como aconteceu nos países da OCDE, durante os períodos de dificuldades bancárias, a política monetária expansionista teve um limitado impacto em virtude do arrocho creditício resultante da relutância dos bancos a incorrer riscos com novos empréstimos problemáticos. Embora a taxa de juros do banco central tenha sido reduzida progressivamente, atualmente

[13] Ver o Capítulo 22 sobre os temas macroeconômicos

[14] O Comercio da China (exportações mais importações de mercadorias) em relação ao PIB foi 38% do PIB em 1999, comparado com 26% na área do euro, 19% nos Estados Unidos, e 17% no Japão. A China está em terceiro entre os cinco maiores países em desenvolvimento de acordo com este critério, atrás da Rússia e Indonesia, mas bastante acima do Brasil e Índia

© OECD 2002

para menos de um por cento, permitiu-se que as taxas de empréstimos aos bancos caíssem ainda mais, para evitar um maior agravamento da fraca rentabilidade bancária.

© OECD, 2002

Figure 5. **Aggregate employment growth**
Figura 5. **Crescimento do emprego agregado**

Source: China Statistical Yearbook, 2000.

Fonte. Anuário Estatístico da China, 2000.

Tabela 5: Receitas tributárias governamentais como proporção do PIB

Números de 1999

	Fatia percentual
China[1]	20,4
Média da OCDE	37,8
Estados Unidos	31,0
União Européia	45,0
Japão	37,6
Outros países emergentes	
Brasil	31,7
Índia	18,8
Indonésia	17,3
Rússia	29,8

Fonte Compilações da Secretaria do OCDE e estimativas baseadas em fontes nacionais Os dados incluem pagamentos para os planos de seguridade social

Como resultado, a política fiscal teve que fornecer a maior parte do estímulo macroeconômico. As estatísticas oficiais sugerem que a posição fiscal da China é sólida e que existe um bom espaço para expansão fiscal. Enquanto o déficit geral do governo aumentou para quase 3% do PIB em 2000, a dívida pública total, interna e externa, atingiu apenas 32% do PIB. [15] Entretanto, estes números são enganosos pelo fato notório de que o governo necessitará de assumir dívidas não ainda reconhecidas explicitamente. O principal encargo, os fundos necessários para restabelecer a solvência ao sistema financeiro, poderia mais que dobrar a dívida pública inicial.[16]

A capacidade da China de rolar a dívida é provavelmente menor que o seu PIB poderia indicar porque as receitas governamentais são relativamente baixas. As receitas tributárias têm caído sistematicamente em relação ao PIB entre 1980 e 1996 e, embora elas tenham se recuperado de algum modo, são ainda menos que 15% do PIB. As receitas governamentais totais, incluindo as taxas "extra-orçamentárias" arrecadadas pelos governos locais e contribuições para os fundos de seguridade social, chegam a 21% do PIB, um nível relativamente baixo comparado com os países da OCDE, bem como com várias economias emergentes (Tabela 5)

A escassez relativa de receitas governamentais teve conseqüências mais amplas. Os gastos governamentais em educação, pesquisa e desenvolvimento, e outros propósitos sociais têm sido reduzidos pelos padrões internacionais. A imposição de encargos de políticas às empresas e o uso de empréstimos bancários como um substituto por gastos governamentais explícitos, são parcialmente originados pela escassez de receitas governamentais. As limitadas receitas no nível governamental local, parcialmente devido às distorções nos arranjos do federalismo fiscal existente, contribuíram para a imposição generalizada de taxas informais *ad*

[15] A dívida pública interna da China está em cerca de 22% do PIB

[16] Ver as estimativas discutidas no Capítulo 14

hoc e outras formas de coleta de recursos em cima das empresas e dos residentes rurais. Tais distorções explicam um notável paradoxo no sistema fiscal da China São limitados os recursos financeiros governamentais para facilitar as reformas econômicas e para fazer face às outras necessidades sociais: apesar disto a carga da coleta governamental de recursos é pesada para a maioria dos segmentos da economia real - incluindo para aqueles que aparentemente recebem um tratamento preferencial no sistema tributário formal.

As conseqüências macroeconômicas da admissão da China na OMC são difíceis de serem previstas.[17] Muito dependerá do sucesso da economia em providenciar os ajustes microeconômicos necessários e no grau pelo qual as reformas econômicas permitirão os ganhos dinâmicos potencialmente elevados da liberalização do comércio e do investimento a serem realizados no longo-prazo. O ajustamento para a liberalização do comércio e do investimento estimulará alguns setores, mas poderá deflagrar pressões deflacionárias a partir dos setores que perderão terreno. A política macroeconômica deverá lidar com um equilíbrio variável entre estas forças positivas e negativas com o passar do tempo. Alguns comentários recentes apontam para a possibilidade de que a atual paridade da taxa de câmbio poderá ser mudada em algum momento, na medida em que a liberalização do comércio e do investimento progredir - mas eles divergem a respeito da direção. Tais considerações sugerem que uma maior flexibilidade será necessária nos instrumentos de administração da demanda macroeconômica, no regime cambial e no sistema de controle de capitais.

Crescentes desequilíbrios no desenvolvimento regional [18]

O crescimento da China durante a década de 90 foi acompanhado por uma crescente desigualdade entre as suas regiões. A renda e os padrões de vida foram aumentados em quase todas as áreas, mas o crescimento foi mais rápido nas províncias litorâneas, abrangendo as províncias da região central, e menos rapidamente a região ocidental (Tabela 6). As disparidades geográficas na renda têm se elevado sistematicamente deste o final da década de 80.

Tabela 6 **PIB *per capita* e o crescimento real do PIB por província**

	PIB *per capita* RMB/capita		Ranking no ano		Mudança do ranking	Taxa de crescimento do PIB	
	1980	1999	1980	1999	1980-99	1980-90	1990-00
Oriental							
Beijing	1582	19803	2	2	0	8 8	10 9
Tianjin	1392	15932	3	3	0	7 3	11 5
Hebei	427	6913	12	11	–1	9 2	12 8

[17] Os estudos revisados no Anexo 2 sugerem que o crescimento do PIB real poderia ser reforçado por um percentual variando de virtualmente zero até 0,5% anualmente até 2010 Os efeitos estimados no emprego deverão ser pequenos

[18] Ver Capítulo 21 sobre os temas regionais

© OECD 2002

Liaoning		768	9958	4	8		4		8.4	9.4
Shanghai	2738	30805	1	1		0		7.4	12.2	
Zhejiang		468	11981	9	4		–5		11.1	15.0
Jiangsu		544	10699	6	7		1		11.6	14.0
Fujian		343	10969	20	6		–14		11.4	15.4
Shandong	405	8648	14	9		–5		10.1	19.6	
Guangdong	473	11739	8	5		–3		12.8	14.6	
Guangxi		281	4264	26	27		1		7.2	11.6
Hainan		278	6227	27	15		–12		11.7	12.5
Central										
Shanxi		437	5117	10	18		8		8.7	9.4
Inner Mongolia		345	5400	19	16		–3		10.6	9.8
Jilin		384	6302	17	14		–3		9.5	10.4
Heilongjiang	685	7660	5	10		5		6.9	8.4	
Anhui		285	4710	25	21		–4		9.9	12.2
Jiangxi		342	4673	21	23		2		8.8	11.7
Henan		317	4899	23	19		–4		9.6	11.5
Hubei		428	6511	11	13		2		9.2	11.9
Hunan		365	5227	18	17		–1		7.8	10.5
Ocidental										
Chongqing	–	4852		20		–				
Sichuan		315	4356	24	26		2		8.1	10.0
Guizhou		219	2463	30	31		1		9.5	8.7
Yunnan		367	4444	28	25		–3		11.8	9.3
Tibet		259	4262	29	28		–1		6.4	9.2
Shaanxi		335	4107	22	29		7		10.0	9.1
Gansu		388	3595	16	30		14		8.8	9.4
Qinghai		475	4707	7	22		15		7.1	8.2
Ningxia		409	4477	13	24		11		9.7	8.5
Xinjiang		405	6653	15	12		–3		11.1	9.7

Fonte *China Statistical Yearbook*, 2000

As divergências nas taxas de crescimento e as crescentes desigualdades nos padrões de vida entre as regiões chinesas, e entre as áreas urbana e rural, são principalmente um reflexo de sua falta de integração. A infraestrutura de comunicações e transporte entre as províncias chinesas do interior, e aquelas ligando o

© OECD, 2002

interior com o litoral, é bem menos desenvolvida que nas províncias litorâneas. A segmentação tem sido acentuada por diferenças nas regras de mercado, nas condições entre as regiões, e na maneira pela qual são aplicadas as políticas governamentais. O espaço para as empresas não-estatais tem sido consideravelmente menor nas províncias do interior que no litoral. Além disso, naquelas províncias é maior a herança da dominância das SOEs bem como do planejamento central passado.

A mobilidade do capital tem sido limitada, devido às poucas agências para transferir a poupança entre as regiões e às barreiras protecionistas para o estabelecimento de negócios supra-regionais. Principalmente como resultado da política pré-reforma de auto-suficiência regional, bem como pela limitada mobilidade do capital, existe relativamente pouca diferenciação regional nas estruturas industriais de produção, sugerindo que as vantagens comparativas regionais não estejam sendo adequadamente exploradas. Existem vários organismos de competição e as condições impostas para o estabelecimento de negócios muitas vezes divergem entre as províncias. Até recentemente, as províncias do interior tinham bem menos liberdade para atrair investimento estrangeiro direto comparado com as províncias litorâneas, e, em alguns casos, elas têm sido ainda mais prejudicadas pelo fechamento de seus setores de recursos à participação estrangeira. Conforme discutido no Capítulo 9, o sistema relativamente ineficiente de distribuição tem aumentado os custos de comercialização dos produtos em todo o país e tem intensificado a segmentação regional em alguns mercados de produtos.

A política governamental para favorecer o desenvolvimento nas províncias litorâneas incrementou a sua integração com a economia internacional em um grau que em alguns aspectos supera a sua integração com o resto da economia doméstica. Enquanto que a política foi dirigida para catalisar o desenvolvimento da economia como um todo, a transmissão dos benefícios foi limitada por uma integração precária do litoral com o interior. O foco do atual plano qüinqüenal é de continuar a depender do litoral para liderar o crescimento da China oferecendo melhoramento da infraestrutura nas províncias do interior, principalmente no lado ocidental, e permitindo aos seus governos oferecer favorecimento financeiro e outros para atrair investimento estrangeiro direto e capital doméstico. Tais esforços são direcionados para fornecer uma fundamentação para o objetivo de mais longo-prazo de reduzir as disparidades regionais no crescimento, e eventualmente, nos padrões de vida. Além dessas medidas, a política regional explícita foi, de resto, deixada para as autoridades provinciais. Importantes reformas a nível nacional, como a reforma financeira, têm pouca dimensão regional explícita.

No que diz respeito à política regional, a abordagem da China apresenta um contraste marcante com a experiência da União Européia. Desde o início, a política da EU enfatizou a integração de seus mercados externos em paralelo com a liberalização de seu regime comercial e de investimento. O exemplo dos Estados Unidos, que foi favorecido com um elevado grau de integração interna por muitos anos, tem sido o fator motivador por detrás desta ênfase. A integração interna na EU tem sido objeto de um esforço explícito maior para permitir o livre movimento de bens, serviços, capital, pessoas e negócios. Para criar condições comparáveis para as operações comerciais entre países membro, atribuiu o Tratado de Roma à Comissão Européia a responsabilidade de fortalecer a lei da competição e de implementar iniciativas complementares para uma maior harmonização da política tributária e de outras que afetam o ambiente de negócios. A motivação para tal movimento, de fluir para um "mercado único", é a de que a integração interna tem benefícios comparáveis com os da integração externa. A integração interna é, sem dúvida, necessária para realizar plenamente os benefícios da liberalização do comércio externo e do investimento.

É bastante esperado o fato de que a liberalização do comércio e do investimento venha a aumentar as divergências entre as regiões da China - a despeito das iniciativas que estão sendo tomadas pelo programa do desenvolvimento econômico ocidental chinês. Embora os governos das províncias interioranas estejam

© OECD 2002

fazendo grandes esforços para atrair investimento estrangeiro, a maior parte do investimento estrangeiro direto deverá fluir para as províncias litorâneas. As indústrias intensivas em mão-de-obra que serão as mais beneficiadas estão também localizadas nas províncias do litoral. A sua proximidade aos mercados internacionais e a sua infraestrutura também favorecerão os produtores litorâneos de vegetais e outros produtos agrícolas intensivos em mão-de-obra. Sem esforços adicionais de políticas, a desigualdade entre as regiões deverá crescer com a liberalização do comércio e do investimento.

Melhorando a utilização dos recursos da China

A economia chinesa está claramente trabalhando abaixo de seu potencial produtivo. O capital humano, físico, a terra e outros recursos estão sub-utilizados, mal alocados entre os setores, e usados ineficientemente. O atingimento de uma melhor utilização dos recursos é o mais básico dos desafios que a China está enfrentando na busca de atender os seus objetivos de desenvolvimento. Conforme discutimos nesta seção, uma melhor integração entre os vários segmentos da economia chinesa deverá ser essencial para a melhoria da utilização dos recursos. Muitas das prioridades e passos sugeridos mencionados abaixo e sumarizados no final da Caixa 2, deverão ser apoiadas por políticas complementares para melhorar as condições estruturais do mercado e para fortalecer a capacidade do governo no apoio ao desenvolvimento econômico.

Aumentando a utilização da mão-de-obra[19]

A tarefa de alcançar o pleno emprego na força de trabalho da China é intimidante. Projeções preliminares indicam que a mão-de-obra agregada deverá aumentar em mais de 70 milhões durante a próxima década. A tarefa de absorver estes novos entrantes juntamente com os milhões de empregados que deverão deixar a agricultura, e, ao mesmo tempo, desenvolver esforços para reduzir o número de subempregados, irá requerer um crescimento do emprego substancialmente mais rápido na indústria e nos serviços do que aquele registrado nos anos recentes. Em virtude das generalizadas distorções estruturais na economia, a política macroeconômica, embora ela tenha um importante papel a ser exercido, não poderá fazer muita coisa no médio-prazo se a inflação tiver que ser contida. Ao invés disso, alcançar uma melhor utilização do trabalho é fundamentalmente um desafio estrutural. As reformas no mercado de trabalho são pré-condições necessárias para o atingimento deste objetivo, mas as reformas mais amplas discutidas mais adiante serão também importantes.

A principal prioridade para melhorar a capacidade do mercado de trabalho é *"... para superar o padrão herdado da segmentação do mercado de trabalho e estabelecer um mercado de trabalho nacional"*.[20] Isto é necessário pois, quaisquer propósitos que tal segmentação tenham servido no passado, os impedimentos à migração rural-urbana e outras restrições para a mobilidade tornaram-se os grandes obstáculos para a absorção do excesso de mão-de-obra e para a melhoria da produtividade do trabalho A remoção das restrições à mobilidade da mão de obra é necessária não apenas para permitir empregos aos trabalhadores, mas também para reduzir outras distorções. Em particular, o acesso a um maior leque de empregos deverá

[19] Ver os Capítulos 2-3 sobre o setor rural e o Capítulo 16 sobre o mercado de trabalho e as políticas sociais

[20] Ver o Capítulo 16, sobre o mercado de trabalho e as políticas sociais.

aumentar os incentivos para que os trabalhadores rurais aprimorem o seu capital humano. O aumento da oferta de mão-de-obra nas áreas urbanas deverá estimular o desenvolvimento de seus negócios. Os mercados integrados de mão-de-obra deverão estimular a localização dos negócios em áreas que ofereçam as maiores vantagens comparativas em termos de acesso aos recursos bem como de fornecedores e de mercados.

Um passo essencial para a criação de um mercado nacional de mão-de-obra é a desativação gradual das restrições à migração para as áreas urbanas e de outras barreiras ao recrutamento dos trabalhadores não-locais pelas empresas urbanas. A reforma do *hukou* é necessária para reduzir tais impedimentos e foi recentemente endossada em princípio pelas autoridades chinesas. Vários experimentos locais com o seu relaxamento estão em andamento. Tal medida tem implicações maiores que condicionam o seu andamento: em particular, a desativação deveria começar pelas cidades médias, seguindo-se mais tarde pelas cidades grandes. Além do mais, para melhorar genuinamente a mobilidade da mão-de-obra e a sua integração, o relaxamento do *hukou* deveria ser acompanhado por reformas do sistema de posse da terra rural, para evitar que os migrantes rurais não tenham que sofrer grandes perdas em seus bens de terra. A reforma da posse da terra, cujos termos variam enormemente, é também necessária para assegurar que os incentivos à migração sejam comparáveis entre regiões.

Apesar da sua importância, é apenas um passo preliminar a eliminação das restrições relacionadas com o *hukou* sobre a migração rural-urbana e a reforma do sistema de posse da terra. Outras medidas complementares devem ser tomadas, começando no médio-prazo e se estendendo por um período mais longo, para melhorar a flexibilidade do mercado de trabalho e para assegurar que a melhor mobilidade resulte em uma maior produtividade do emprego na economia como um todo. As preferências locais e outras medidas dentro e entre áreas urbanas que inibem os migrantes de procurar educação ou achar empregos no setor formal, devem também ser eliminadas dentro de prazos razoáveis. O desenvolvimento do sistema de seguro-desemprego para substituir as medidas de transição que estão sendo usadas para ajudar os trabalhadores das SOEs que são demitidos, deveriam ajudar a melhorar os incentivos para uma eficiente procura de empregos. A experiência da OCDE sugere que as reformas no seguro-desemprego podem ser reforçadas através do estabelecimento de um moderno serviço de emprego que funcione junto às empresas para melhorar a coleta e disseminação da informação - mas que não procure interferir com as decisões de contratação.

No longo-prazo, há que se estimular o desenvolvimento das SMEs nas cidades das províncias do interior ou perto delas, juntamente com a expansão das cidades existentes, bem como a criação de novas cidades em áreas onde elas sejam viáveis economicamente. Isso será necessário para assegurar que os migrantes rurais destas províncias possam encontrar empregos sem o êxodo em massa para as cidades litorâneas, acompanhado da superpopulação e das externalidades negativas que tal êxodo poderia criar.

Um melhor desempenho no mercado de trabalho também depende fundamentalmente de reformas mais amplas nos programas sociais. O atingimento de maiores padrões educacionais para melhorar o capital humano é uma grande prioridade nesse sentido, particularmente em áreas rurais onde os gastos educacionais e o nível de escolaridade ficaram muito atrás das zonas urbanas. Um objetivo de longo-prazo sugerido pela experiência da OCDE deveria elevar a duração média da educação formal dos atuais 9-10 anos para 12 anos, e aumentar a proporção de estudantes que completam o primeiro grau da educação superior (ou seja 16 anos) para 25% (ver Anexo 3 para uma discussão dos temas da educação terciária).

Uma melhor integração dos mercados também depende de reformas para aumentar a cobertura e a adaptabilidade das pensões e outros benefícios sociais. Enquanto que o atingimento destes objetivos é necessariamente um objetivo de longo-prazo, deveria ser dada uma maior atenção no médio-prazo à

© OECD 2002

melhoria das distorções que emergem de uma desigualdade nos encargos financeiros de um sistema de primeira linha de aposentadoria administrado pelo governo. Tais distorções são maiores entre as empresas rurais e urbanas, e entre os setores formais e informais dentro da zona urbana, e são originadas pela atual limitada e desigual cobertura dos benefícios sociais. Tais diferenças pioraram, na medida em que aumentaram as taxas de contribuição das empresas subordinadas ao sistema formal de seguridade social. Uma primeira medida seria a de reduzir as disparidades que existem atualmente entre as áreas urbanas, possivelmente pela unificação do financiamento do sistema de aposentadoria da primeira linha no nível provincial de governo, ao invés do nível municipal, como é atualmente o caso. No longo-prazo, a cobertura necessitará de ser ampliada para os trabalhadores rurais e para aqueles do setor informal nas cidades, mas com a flexibilidade para permitir algumas variações locais na contribuição e nos benefícios.

Fazendo um melhor uso da terra e dos recursos ambientais[21]

A chave para melhorar a produtividade no setor agrícola é de "...estimular os padrões de cultivo e outras decisões agrícolas baseadas nas oportunidades de mercados emergentes e da vantagem comparativa regional, ao invés do costume tradicional de aumentar a produção de grãos em todas as áreas a qualquer custo".[22]Conforme indicado na última seção, a terra e outros recursos atualmente destinados à produção de grãos devem ser direcionados para cultivos mais intensivos em mão-de-obra para permitir que a China seja capaz de explorar a sua vantagem comparativa sob a liberalização do comércio e do investimento. Para alcançar tal objetivo, o atual sistema de controle governamental sobre os preços de compra dos grãos e outras intervenções correlatas deveria ser desativado, na medida em que as restrições às importações sejam eliminadas. Tal procedimento deverá ser necessário de qualquer modo para conter a carga fiscal do governo.

Tal desativação terá maiores benefícios se acompanhada por outras políticas complementares. Estas incluem o desenvolvimento de sistemas de informação relativos aos preços de produtos e insumos, bem como de melhores canais de comercialização. A melhoria nos padrões do produto e de qualidade que sejam consistentes com as normas internacionais é muito relevante, se a China quiser obter os plenos benefícios da abertura aos mercados internacionais de produtos agrícolas para os quais ela tenha uma vantagem comparativa. Os investimentos em infra-estrutura para melhorar o acesso dos agricultores com os seus mercados também é importante, particularmente nas províncias do interior. Conforme destacou a experiência das economias européias em transição, a reestruturação na agricultura, e no setor rural como um todo, requerem um financiamento adequado. É importante neste aspecto, a melhoria no funcionamento do crédito rural através de uma rede cooperativa, e a sua melhor integração com o resto do sistema financeiro. O desenvolvimento do micro-financiamento e de outros canais de crédito, desde que sejam estruturados e supervisionados para prevenir abusos, podem ser particularmente efetivos para a agricultura pequena e média na China.

A realocação da produção agrícola ajudará a equacionar importantes objetivos ambientais, que são a acentuada falta de água e a degradação da qualidade de água no norte da China. O uso da água expandiu-se rapidamente nos últimos vinte anos devido ao aumento da terra irrigada e da crescente demanda das indústrias rurais e dos centros urbanos. A redução das culturas de grãos intensivas em terra deverá liberar

[21] Ver o Capítulo 17 sobre os temas ambientais e o Capítulo 1 sobre o setor agrícola

[22] Ver o Capítulo 1, seção conclusiva.

© OECD, 2002

os recursos hídricos para acomodar a urbanização ou outros usos. A adoção recente de uma política de preços da água mais orientada para o mercado, baseada em parte nos custos reais de oferta, poderia também ajudar a promover o uso mais eficiente dos recursos hídricos.

Um outro problema ambiental da China é a generalizada poluição do ar e da água. Quase um terço do país sofre de chuva ácida, a poluição urbana do ar é bastante intensa nas grandes cidades e existem pressões crescentes sobre a rede de esgotos. Tais problemas podem ser atribuídos à uma série de fatores, incluindo uma reduzida eficiência energética, à dependência de carvão betuminoso na geração de energia, ao aumento no uso de fertilizantes na agricultura, à urbanização, e à explosão da frota de automóveis nas áreas urbanas. A mudança de tendência de indústrias pesadas para mais leves e geralmente menos poluidoras, tem atenuado de alguma forma essas forças, mas não o suficiente para prevenir uma queda continuada na qualidade ambiental.

O governo da China tem feito grandes esforços para aliviar os problemas com a poluição. Os padrões ambientais tornaram-se mais rígidos e as autoridades estão estimulando o uso mais eficiente de energia, diminuindo o uso carvão para óleo e outras fontes menos poluidoras. Os governos locais estão fechando empresas que violam os padrões ambientais. Estes e outros passos estabeleceram firmemente o marco legal e regulador necessário para que a China alcance os objetivos ambientais. Entretanto, como em muitas outras áreas, a efetividade de tal marco é limitada por problemas de implantação.

A liberalização do comércio e do investimento contribuirá potencialmente para aliviar os problemas ambientais da China pelo estímulo às indústrias mais intensivas de mão-de-obra. Entretanto, o grau pelo qual são realizados os benefícios depende da redução de três barreiras que limitam a efetividade da atual política. A primeira é uma melhor aplicação das regras ambientais, particularmente dos padrões nacionais que muitas vezes são burlados ou ignorados no nível local. Há necessidade de se fortalecer o poder dos tribunais para interpretar as leis ambientais e para resolver disputas entre os dispositivos legais e regulamentares. Em segundo lugar, os subsídios, as distorções de preços, e os outros incentivos adversos que estimulam a poluição e uso ineficiente de energia, devem ser desativados. Em terceiro lugar, há necessidade de uma melhor coordenação entre as agências governamentais para desenvolver uma estratégia ambiental mais abrangente e para corrigir as falhas significativas e os "vazios nas responsabilidades" na formulação da política ambiental e na sua aplicação em todos os níveis.

Estimulando a capacidade do setor empresarial para empregar recursos produtivamente[23]

As reformas do mercado de trabalho podem melhorar as condições sob as quais é disponibilizada a mão-de-obra, mas são igualmente importantes os avanços na capacidade do setor empresarial para empregar produtivamente, tanto a mão-de-obra como o capital. Um importante objetivo no longo-prazo é o de estimular o desenvolvimento do setor de serviços na China, em especial os serviços intensivos em mão-de-obra, mas o ritmo com que isto deve acontecer dependerá de aumentos ulteriores na urbanização. A prioridade mais imediata é a de reestruturar as empresas industriais da China, através da consolidação e da reorganização para alcançar uma estrutura mais eficiente da indústria como um todo. A tecnologia também necessita ser atualizada e reforçada a capacidade industrial de inovação para absorver novas tecnologias.

[23] Ver Capítulos 4-6 sobre as implicações para a indústria

© OECD 2002

O governo da China há longa data tem se envolvido diretamente e com muito empenho na reestruturação industrial. Desde a década de 80, as autoridades procuraram desenvolver grandes empresas e grupos empresariais como "campeões nacionais" para competir em mercados internacionais com as multinacionais de economias mais avançadas, embora estes esforços tenham resultado em pouco sucesso. Mais recentemente, o governo interveio de forma ampla e direta para reduzir o excesso de mão-de-obra e de outros encargos de política sobre as SOEs, para reduzir o excesso de capacidade ociosa e para administrar a reestruturação das SOEs. Mesmo tendo tais esforços resultado em benefícios importantes, eles também distorceram o processo de reestruturação, exigindo, por exemplo, que as empresas mais fortes se fundissem com as mais fracas. Muito do envolvimento governamental reflete a sua continuada intervenção na administração das SOEs, destinadas a permanecer sob o controle estatal.

Uma mensagem importante do estudo é que *os mecanismos do mercado devem ser fortalecidos de modo que eles exerçam um papel dominante na reestruturação empresarial da China.* A melhoria preponderante no desempenho das indústrias chinesas envolverá uma ampla realocação de recursos e mudanças na propriedade e no controle extensivos a milhares de empresas tanto nos setores estatal e não-estatal. As SMEs são importantes para este esforço e o seu papel aumentará ainda mais, na medida em que a economia se direcionar para atividades mais intensivas em mão-de-obra. Tais mudanças necessitarão de acontecer basicamente a partir de processos dirigidos pelo mercado, nos quais as empresas individuais se reorganizam para maximizar o valor de longo-prazo de suas operações. Enquanto que a liberalização do comércio e do investimento oferece oportunidades para as grandes empresas chinesas, o sucesso nos mercados internacionais tem dependido menos da escala das operações das multinacionais que da sofisticação de sua administração e a efetividade de sua governança – qualidades sobre as quais o governo não pode exercer um controle direto. Dadas tais condições, as políticas governamentais para promover a reestruturação devem ser enfocadas no estabelecimento de condições que apóiem os processos de reestruturação do mercado, tais como o aperfeiçoamento da competição e a melhor definição dos direitos de propriedade. Ao mesmo tempo devem ser limitadas a assuntos específicos as intervenções diretas, como a disposição dos bens das SOEs, pois apenas os processos de mercado são insuficientes para cumprir tal tarefa.

A necessidade mais imediata é a remoção dos atuais obstáculos à reestruturação empresarial impulsionada pelas forças de mercado. Dois conjuntos de políticas são os mais importantes para alcançar tal objetivo. O primeiro é a reforma do sistema financeiro, conforme discutida na próxima subseção. Não será possível deslocar recursos para empresas que possam usá-los mais eficientemente, a não ser que a alocação do crédito seja, mais do que antes, firmemente baseada em critérios estritamente comerciais. Para isso acontecer, os bancos e outras instituições financeiras necessitarão ter uma maior capacidade e melhores incentivos para emprestar a empresas produtivas. Os mercados financeiros devem ser mais flexíveis e abertos, se eles tiverem que facilitar a transferência de propriedade e criar um mercado para o controle corporativo. A experiência da OCDE também oferece lições para melhorar o acesso ao financiamento externo às SMEs com capacidade de crédito, como parte de esforços mais amplos para desenvolver este importante segmento empresarial.

Um segundo passo importante é o de se por um fim às intervenções governamentais que restringem a habilidade das empresas a se reorganizarem, que distorcem os seus incentivos para tal tarefa e que impedem o seu fechamento em caso de necessidade. As SOEs devem, especialmente, receber autonomia para escolher os sócios e os termos para fusões e aquisições baseadas no seu valor econômico de longo-prazo, sem serem oneradas por exigências não comerciais impostas pelas autoridades governamentais. As SOEs também necessitam de melhor dispor e controlar os seus ativos para serem capazes de reestruturar as

© OECD, 2002

suas operações de modo produtivo. Também devem ser suspensas as barreiras regionais à mobilidade de capital e à localização das empresas em várias províncias. As políticas, que têm o efeito de criar cartéis ou pisos de preços (incluindo as regras que classificam os preços abaixo do custo médio da indústria como "predatórios"), deveriam ser evitadas o máximo possível, pois elas tendem a limitar os incentivos para a reestruturação e a retardar as saídas do mercado. Igualmente importantes são as reformas que facilitam e aceleram as saídas do mercado, pois uma grande quantidade das atuais empresas chinesas não é viável em condições de competição e necessitarão de sair do mercado para possibilitar a criação de um setor industrial mais eficiente.

Enquanto que tais medidas são os primeiros passos importantes, o seu resultado final depende de reformas em outras áreas. Estas incluem medidas para eliminar as condições externas que tenderiam a causar distorções nas decisões de reestruturação, tais como os ônus de benefícios sociais desiguais que estimulam o protecionismo regional. Igualmente importantes são as reformas para a governança corporativa e outras condições sistêmicas discutidas na próxima seção, que são necessárias para assegurar que as empresas tenham a capacidade e os incentivos para aproveitar as oportunidades rentáveis de reestruturação. À luz da experiência e do ambiente competitivo do mercado internacional, as autoridades poderiam também rever a atual política de promover os campeões nacionais e aceitar a redução de seu âmbito para as áreas onde as atuais vantagens da China lhes fornecem uma melhor chance de sucesso que no passado.

Os desafios tecnológicos que se depara a indústria chinesa também enfatizam a importância de se reforçar as forças de mercado melhorando ao mesmo tempo a qualidade da intervenção governamental. O atendimento destes desafios envolve algo mais que simplesmente tornar mais tecnologia disponível para o mercado. Outros objetivos importantes são os de desenvolver a capacidade para a firma poder inovar, usar e absorver tecnologia; melhorar a difusão tecnológica; e aumentar o retorno tecnológico do investimento estrangeiro direto. As políticas tecnológicas explícitas não podem atingir tais objetivos em si mesmas, sem a presença de outras reformas mais amplas. Em particular, o estímulo às habilidades e aos incentivos para a firma manter-se atualizada com os padrões tecnológicos do mercado, requer aperfeiçoamentos na administração e na governança, bem como competição e outras condições sistêmicas necessárias para assegurar que as empresas estejam suficientemente orientadas para o lucro. Igualmente importantes são as reformas para melhorar a proteção dos direitos de propriedade intelectual para encorajar o compartilhamento da tecnologia e para o aparecimento das condições de capital de risco. Também facilitaria a transferência tecnológica vinda do exterior, a existência de uma maior abertura à participação estrangeira nos setores de serviços baseados no conhecimento.

© OECD 2002

Caixa 1. Melhorando as capacidades tecnológicas – algumas lições potenciais da experiência da OCDE

A experiência da OCDE oferece algumas lições para estimular o desenvolvimento, difusão e absorção de tecnologia Ela mostra que as novas firmas bem sucedidas baseadas em tecnologia – que são responsáveis por um aumento da fatia de inovações – requerem não apenas uma governança e superior capacidade de administração, mas também uma infra-estrutura que permita os serviços empresariais

A experiência dos países da OCDE indica que a implementação efetiva dos programas de difusão tecnológica requer melhorias organizacionais e mudanças estratégicas nas firmas, a construção de relacionamento interativo entre os diferentes jogadores, a exploração dos recursos existentes e uma presença local Para acelerar a difusão tecnológica, os governos da OCDE estão tratando das falhas de mercado e sistêmicas através de quatro tipos de estratégias operacionais

- *iniciativas motivadas pela oferta* que transferem tecnologias desenvolvidas sob patrocínio governamental para o setor privado Como por exemplo, o Programa Canadense da Agência da Estação Espacial, que envolve ofertas competitivas de empresas privadas para contratos de desenvolvimento e comercialização de tecnologias espaciais de uso dual

- *programas motivados pela demanda* que procuram diagnosticar e fortalecer a capacidade de absorção tecnológica das firmas A Parceria da Difusão da Indústria nos Estados Unidos apóia os fabricantes menores na implementação de tecnologias apropriadas e melhora as suas práticas empresariais

- *iniciativas de construção de redes* que promovem a aproximação de instituições e parcerias entre empresas para facilitar o fluxo de informação Os Centros de Inovação na Holanda fortalecem tanto os nexos horizontais de rede como os verticais em nível regional

- *programas de construção de infra-estrutura* que atualizam a difusão da infra-estrutura tecnológica em nível nacional A Coréia adotou vários esquemas de difundir novas tecnologias e promover novos nexos de redes como parte da estratégia de desenvolvimento do país

A absorção de tecnologias é um processo de longo-prazo no qual as firmas adquirentes necessitam desenvolver parcerias e confiança de longo-prazo com os fornecedores de tecnologia Os estudos de caso das indústrias de eletrônica e de semicondutores na Coréia e em Taiwan sugerem que é importante para as firmas domésticas se engajarem, no decorrer do tempo, em formas progressivamente mais avançadas de transferência tecnológica com parceiros estrangeiros (por exemplo da sub-contratação para o licenciamento tecnológico, para a fabricação de equipamentos originais, para a manufatura de projetos originais, para a pesquisa e desenvolvimento do produto conjunto e para a aliança estratégica)

O governo tem um papel importante a desempenhar na melhoria das capacidades da China, mas necessita de uma mudança de ênfase. O governo provavelmente fornecerá uma boa parte dos recursos para atrair o financiamento para a ciência básica até aos níveis comparáveis com os padrões internacionais. A experiência da OCDE sugere que o governo chinês possa contribuir para a difusão tecnológica pelo fornecimento, por exemplo, de suporte para as universidades e outros centros de pesquisa regionais. Existe também a necessidade de inserir as políticas tecnológicas governamentais em uma perspectiva maior que explore as relações complementares com as políticas industriais. Isto deverá requerer uma maior coordenação entre o Ministério da Ciência e Tecnologia, que tem sido o grande responsável pela política

© OECD, 2002

tecnológica, e os outros ministérios responsáveis por programas relativos ao financiamento das SMEs e outras políticas industriais.

A despeito de seu desempenho impressionante, existe ainda um elevado espaço de manobra para melhorar a atração do investimento estrangeiro direto tanto em termos quantitativos como qualitativos. O fortalecimento da proteção aos direitos de propriedade intelectual, sob o acordo de admissão da China à OMC deverá ajudar a atrair maior investimento estrangeiro direto por empresas de países desenvolvidos, que às vezes têm sido relutantes em investir no mercado doméstico, em virtude do risco que as suas tecnologias avançadas e técnicas de produção possam estar protegidas de forma inadequada. Em virtude da tendência mundial para o uso de fusões e aquisições em investimento inter-fronteiras, o estabelecimento de mecanismos de mercado para as fusões e aquisições domésticas também deveria atrair investimento das economias mais avançadas. A adoção e a aplicação efetiva de uma ampla lei de competição, e a redução em barreiras administrativas e outras além daquelas requeridas pela OMC, deverão estimular um maior investimento estrangeiro direto dirigido ao mercado doméstico. Uma abertura adicional das indústrias protegidas, por exemplo pela permissão de uma maior participação estrangeira nas atividades extrativas, também ajudaria a atrair investimento estrangeiro direto bem como aumentaria a eficiência.

Outras medidas poderiam ajudar a melhorar o retomo para a economia doméstica do investimento estrangeiro. Uma melhor competição e um melhor cumprimento dos contratos estimulariam um maior fomecimento de insumos, tais como materiais de embalagem, usados por empresas estrangeiras residentes. A redução da interferência govemamental nas operações das empresas domésticas poderia ajudar a estimular parcerias mais proveitosas com empresas estrangeiras possuidoras de tecnologia avançada.

Melhorando a efetividade do sistema financeiro[24]

A melhoria da capacidade do sistema financeiro para promover uma eficiente utilização de recursos é fundamental para a reestruturação da indústria, alcançando uma melhor integração entre as regiões, estimulando o desempenho macroeconômico e permitindo a China de abrir o seu mercado financeiro para o mundo sem riscos desnecessários à estabilidade financeira. Conforme observado anteriormente, a despeito dos passos importantes tomados nos últimos cinco anos, permanece prejudicada a capacidade fundamental e os incentivos do sistema financeiro para alocar o crédito eficientemente.

Conforme mencionamos na seção anterior, os problemas do sistema financeiro estão intimamente relacionados com a economia real e com a escassez de recursos efetivamente disponíveis para o governo. Conforme ilustramos no capítulo sobre o setor bancário, os bancos chineses dificilmente se tornarão plenamente fortes e operativos até que o desempenho de seus clientes corporativos tenha melhorado substancialmente. Entretanto, a experiência internacional demonstra enfaticamente a necessidade de se reformar o sistema financeiro, de modo decisivo e tempestivo, para quebrar o círculo vicioso em que se encontra a China atualmente. Os três objetivos fundamentais necessários para o sistema financeiro são para dar um suporte efetivo, ao invés de se tornarem obstáculos, ao processo mais amplo de reformas.

O primeiro e mais urgente objetivo é o de *restabelecer a adequação do capital para as instituições financeiras no médio-prazo,* através do apoio govemamental direto de acordo com as necessidades. A

[24] Ver os Capítulos 7 e 8 sobre os setores bancario e de seguros, respectivamente Ver o Capítulo 14 sobre as prioridades do sistema financeiro e o capítulo 15 sobre os mercados de capitais

© OECD 2002

experiência internacional sugere uma variedade de modalidades específicas que poderiam ser usadas para cumprir este objetivo, mas existem três princípios importantes que precisam ser observados para assegurar a materialização dos benefícios.

- Primeiro, a reabilitação necessitar ser total, compreendendo medidas para limpar os empréstimos não-pagos, (através da remoção nos balanços bancários dos empréstimos duvidosos que não podem ser adequadamente contabilizados sem as devidas provisões ou através do lançamento como perdas) e com aumentos de capital, inicialmente para o montante mínimo fixado pelo BIS.
- Segundo, o saneamento deverá completar a reabilitação financeira das SOCBs e solucionar os empréstimos não-pagos de outros bancos comerciais e de cooperativas de crédito que também estão em dificuldades.
- E terceiro, o saneamento e o seu resultado final devem envolver condições rigorosas sobre as instituições financeiras, pelas quais a administração é responsabilizada pelo desempenho futuro, e dotada dos requisitos de autonomia para melhorá-lo. Por exemplo, a autorização para os bancos de entrarem em novas linhas de operação poderia ser condicionada à sua manutenção de padrões adequados de capital e de adoção de regras prudenciais.

Apesar de ser uma pré-condição necessária, o saneamento dos balanços não pode por si só garantir uma melhoria sustentada na efetividade do sistema financeiro. Talvez a lição mais básica da experiência de outros países com dificuldades financeiras é que o saneamento necessita ser acompanhado por medidas rigorosas para corrigir as condições que levaram ao stress bancário. No contexto da China, é essencial a tomada de medidas para estabelecer e fortalecer a governança das instituições financeiras como entidades comerciais, para aperfeiçoar os seus sistemas internos de avaliação de crédito e de administração do risco, juntamente com o fortalecimento da independência e capacidade dos bancos supervisores. Estes são bastante necessários, em virtude da inevitável dificuldade de assegurar que as instituições financeiras governamentais, especialmente as maiores, sejam efetivamente orientadas para operações comerciais verdadeiras.

De qualquer forma, a experiência internacional leva claramente à conclusão que o rompimento do atual círculo vicioso da China requer uma intervenção com bastante antecipação para restaurar a solvência do sistema financeiro, bem como de outras medidas para melhorar as condições na economia real, as quais requerem mais tempo para serem executadas. As instituições financeiras inadequadamente capitalizadas tendem a possuir fracos incentivos para manter sólidos padrões de empréstimos ou administrar o risco.[25]Com certeza, as fraquezas financeiras podem motivar incentivos perversos de esconder empréstimos problemáticos ou de assumir riscos excessivos ("apostar para recuperar"). No caso da China, os balanços mais fortes são necessários para permitir o avanço de outras reformas para melhorar a saúde das instituições financeiras. Estas incluem a habilidade dos bancos em reestruturar com vistas a poderem enfrentar a maior competição estrangeira e o acesso a fundos externos para alavancar o seu capital. Acima de tudo, dada a sua baixa rentabilidade, as instituições financeiras da China dificilmente serão capazes de alcançar a adequação do capital com seus recursos próprios dentro de um horizonte de tempo razoável. Na verdade, o saneamento dos balanços é provavelmente a chave para a sua habilidade no longo-prazo de melhorar a sua rentabilidade.

[25] Saneamentos parciais que apenas reduzem o montante do capital negativo tendem a produzir um reduzido impacto nos incentivos internos para manter padrões prudenciais ou para monitorar os contratos de emprestimos Ver Aghion, Philippe, Olivier Jean Blanchard e Wendy Carlin (1994), "*The economics of enterprise restructuring in Central and Eastern Europe*", *Centre for Economic PolicyResearch Discussion Paper* No 1058

Enquanto que o atual ritmo de rápido crescimento dos empréstimos sugere que os bancos possam "superar" seus elevados empréstimos não-pagos dentro de um razoável período de tempo e com um continuado crescimento rápido da economia real, tal estratégia corre um sério risco. Ela poderia deixar os bancos em situação ainda pior se ocorrer uma redução no crescimento dos empréstimos e dos depósitos. Ela poderia também colocar um dilema sério entre o aperfeiçoamento nas condições do sistema bancário e o estímulo ao crescimento de empresas financeiras alternativas que poderiam desviar clientes dos bancos. Conforme mostrou a experiência de outros países, mais recentemente o Japão, a dependência da retomada de crescimento do setor real para recuperar a saúde financeira das instituições financeiras tem mais chances de impedir tal retomada, de piorar os problemas e de aumentar o custo final de sua resolução.

Tem havido uma preocupação que o saneamento executado pelo governo possa comprometer os incentivos das instituições financeiras para viabilizar a cultura de créditos sólidos. Contra tal argumento deve ser dito que somente as SOCBs se beneficiaram do programa de empréstimos não-pagos, e que existe uma percepção generalizada dentro e fora da China de que o governo sempre socorrerá a solvência das SOCBs para prevenir uma crise financeira. Uma demora na recuperação da solvência provavelmente aumentará e prolongará as expectativas de socorros múltiplos e sem fim. Uma segunda preocupação é se o governo da China poderá agüentar o custo de um saneamento completo do sistema financeiro, em virtude das limitações de seus recursos fiscais. O custo deverá ser alto, na mesma magnitude dos outros países asiáticos que experimentaram problemas bancários severos após o término da crise de 1997.[26] Entretanto, conforme foi argumentado na seção anterior deste resumo, o custo deverá ser suportável caso as receitas governamentais continuarem a crescer relativamente ao PIB, caso os programas de benefícios sociais sejam estabelecidos em bases sustentáveis, e caso os novos empréstimos não-pagos sejam mantidos em níveis mínimos. A China não enfrenta um problema insolúvel entre o saneamento do sistema financeiro e a manutenção da sustentabilidade de suas contas fiscais. Mas uma demora ainda maior, dado que os custos tendem a subir, aumenta o risco que tal dilema venha a ocorrer no futuro.

A restauração da solvência também ajudará a promover um segundo objetivo, de prazo mais longo, que é o de *criar um sistema mais diverso e mais equilibrado, nos quais as outras empresas financeiras além das SOCBs tenham um papel maior*. A orientação das SOCBs para as SOEs deverá continuar, na medida em que elas se tornarem os "bancos líderes" para as grandes empresas que permanecerão sob o controle estatal. Isto, juntamente com o seu tamanho e a habilidade potencial de fazer bom uso dos mercados financeiros domésticos e internacionais, levam a uma forte vantagem comparativa em servir as multinacionais e outras empresas maiores. Os outros bancos comerciais e as cooperativas de crédito provavelmente terão uma vantagem comparativa e os incentivos maiores para emprestar às SMEs, mas a sua capacidade de expandir a sua fatia de mercado é circunscrita por limites legais e outros no seu acesso ao financiamento. Concomitantemente, são necessários outros passos iniciais para uma maior diversificação do sistema financeiro, como o relaxamento das políticas que restringem a capacidade de expansão de bancos comerciais e de outras instituições menores, como parte dos esforços mais amplos de criação de um campo de jogo menos desigual entre os bancos comerciais. Uma política ativa de longo-

[26] O Capítulo 14 sobre as prioridades para o desenvolvimento do sistema financeiro apresenta estimativas de cálculos preliminares sugerindo que o custo ao governo da China para um completo saneamento no médio prazo poderá alcançar de 30 a 60% do PIB dependendo da verdadeira extensão dos empréstimos duvidosos, da taxa de recuperação e de outras circunstâncias. Estas cifras são comparáveis com os custos incorridos por outros países em desenvolvimento que sofreram severas crises bancárias. O custo para o governo da China poderá ser mais baixo se o saneamento for menos abrangente, ou se as autoridades forem depender substancialmente dos bancos "superarem" os seus problemas, mas conforme argumentado no texto e nos capítulos do sistema financeiro, esta é uma estratégia arriscada que poderá facilmente conduzir a custos maiores no futuro.

© OECD 2002

prazo para reestruturar as SOCBs visando a sua atuação em linhas regionais ou funcionais, também ajudaria a promover uma maior diversidade e aumentaria a competição.

Uma maior diversidade também ajudaria a melhorar a orientação comercial do sistema financeiro como um todo. Embora grandes esforços tenham sido feitos para desenvolver uma cultura de crédito mais orientada para o mercado nas SOCBs, a tarefa é inevitavelmente difícil em virtude do papel tradicional destes bancos no planejamento central, de seus fortes laços ainda presentes com o governo, e, além do mais, o seu status "grande demais para fracassar". Os bancos comerciais contam com mais autonomia da interferência governamental, e são geralmente melhor administrados e mais orientados para o mercado. O aumento da importância destes bancos ajudaria a tornar o sistema bancário como um todo mais afinado com as forças de mercado.

O terceiro grande objetivo para melhorar a capacidade do sistema financeiro é o de *estimular o desenvolvimento dos mercados de capitais da China.* O mercado de títulos governamentais necessita ser capaz de absorver um grande aumento na dívida pública que deverá ocorrer nos próximos anos. Os mercados de capitais são também necessários para permitir que as empresas obtenham uma melhor estruturação da dívida e do capital e fornecer os instrumentos para captar a poupança dos planos de aposentadoria que serão necessários como a segunda e terceira instâncias ao desenvolvimento do sistema de pensões. Entretanto, os mercados de capitais da China não são ainda capazes de desempenhar de forma adequada tais funções. A maioria das companhias registradas pertence às SOEs e somente um terço de suas ações são ativamente transacionadas. O mercado tem sido objeto de manipulação e supervalorização. Os mercados de bônus, bem como o monetário, ficaram atrás do mercado de ações no seu desenvolvimento bem como pela sua falta de liquidez e de fôlego. Conforme discutimos no Capítulo 15, todos os mercados necessitarão de ser ainda mais fortalecidos para acomodar novos instrumentos financeiros, maior participação estrangeira e uma maior exposição aos mercados financeiros internacionais dentro de riscos aceitáveis.

Como em outras áreas, as prioridades para aperfeiçoar os mercados de capitais começam com vários passos no curto-prazo para remover obstáculos ao seu desenvolvimento e funcionamento efetivo. Tais passos têm sido endossados pelas autoridades (ou pelo menos discutidos pelas autoridades de primeiro escalão), mas em alguns casos a sua implementação tem sido retardada.

- O primeiro é o aumento da proporção das ações das SOEs que podem ser transacionadas dentro do prazo de três anos ao qual as autoridades se comprometeram, seguido um cronograma pré-anunciado.
- O segundo é a abertura do registro do mercado de ações para todas as firmas, incluindo as firmas coletivas e privadas, com base nas suas habilidades de fazer face aos requisitos reguladores – terminando assim com o tratamento preferencial que as SOEs ainda recebem neste respeito. Este, juntamente com o primeiro passo, são básicos para melhorar a disciplina oferecida pelo mercado acionário e para criar um mercado para o controle corporativo.
- O terceiro passo é o de integrar os mercados de ações pela eliminação no curto prazo da distinção entre as ações do tipo ("A") que podem ser possuídas por cidadãos chineses e pelas ações tipo ("B") que podem ser possuídas por estrangeiros. Tal passo não depende do atingimento da convertibilidade da conta de capital, mas será necessário para evitar descontinuidades oriundas das profundas diferenças atuais na precificação das ações entre os mercados segmentados.

Tais passos de curto-prazo devem abrir o caminho para, mas também ser reforçados por, outras políticas para a promoção do desenvolvimento dos mercados de capitais no médio e longo-prazos. Tais políticas

© OECD, 2002

incluem a melhoria da governança corporativa, a permissão para instituições financeiras estrangeiras de entrar nos mercados de capitais e a implementação no médio prazo dos planos oficiais para melhorar o mercado de títulos governamentais. Há necessidade também do estabelecimento das estruturas para o mercado de títulos hipotecários e ao mercado de bônus lastreados em hipotecas para facilitar o atendimento da crescente demanda de crédito imobiliário e de reformas de moradias.

Alcançando uma melhor integração entre as regiões da China[27]

Uma melhor integração entre as regiões da China não é apenas importante em termos de equidade. A falta de integração está se tornando um impedimento para outros objetivos de desenvolvimento e deverá se tornar um obstáculo ainda maior se não for equacionada. Sem uma maior integração, as cidades litorâneas e algumas do interior deverão arcar com o maior peso da migração dos trabalhadores que necessitarão de encontrar empregos nas cidades. As pressões resultantes sobre a terra urbana, sobre o ambiente e sobre outros recursos poderiam conduzir a uma rápida redução dos retornos da aglomeração urbana e, dessa forma, reduzir as vantagens que deram vitalidade a estas áreas urbanas. É necessária uma maior integração para fazer pleno uso dos recursos da terra e dos bens agrícolas da China – que não podem ser transferidos para o litoral. Uma segmentação continuada entre as regiões, limita os ganhos de produtividade da especialização regional e restringe a habilidade das empresas de alcançar as economias de escala e de espaço adequadas.

Para alcançar uma melhor integração, a China necessita de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla e mais abrangente, enfocada na criação de mercados nacionais para produtos e fatores de produção. Isto implica em mudar a ênfase, desativando a concessão de isenções seletivas das regras governamentais e os incentivos fiscais, em favor de medidas que permitam um maior espaço para as forças nacionais de mercado e para melhorar a habilidade e os incentivos dos governos locais de responder a tais forças. A experiência da OCDE mostra que existem várias armadilhas nas estratégias de desenvolvimento regional que são potencialmente relevantes para a China, incluindo:

[27] Ver o Capítulo 21 sobre os temas econômicos regionais.

© OECD 2002

Caixa 2. Prioridades chave para melhorar a utilização de recursos

Problema	Objetivos Prioritários	Alguns passos sugendos
Segmentação no mercado de mão-de-obra impede o pleno-emprego de recursos humanos	Criar um mercado nacional de mão-de-obra através da remoção dos impedimentos à mobilidade da mão-de-obra	a) Desativar no médio-prazo o *hukou* relacionado com restrições à migração e reforma da posse da terra rural b) Continuar a desenvolver o seguro desemprego e reduzir as disparidades nos encargos sociais ao longo do tempo
Políticas governamentais impedem uma mudança de cultivos intensivos em terra para cultivos intensivos em mão-de-obra	Estimular padrões de cultivo alinhados com as forças de mercado e vantagem comparativa regional	No curto prazo, desativar os controles nas compras de grãos, nos preços e na distribuição
Problemas ambientais prejudicam uma eficiente alocação de recursos	Melhorar a fiscalização e o cumprimento e conseguir uma melhor coordenação de políticas ambientais entre as agências governamentais	Fortalecer os poderes dos tribunais para interpretar e fazer cumprir leis e regulamentos ambientais, eliminar as distorções que estimulam a poluição e o uso ineficiente de energia
A reestruturação do setor empresarial está prejudicada pela falta de mecanismos de mercado	Estimular os mecanismos de mercado como a principal veículo para a reestruturação	a) no curto-prazo, remover os obstáculos para a reestruturação das empresas b) desenvolver os mercados de capitais no longo-prazo c) melhorar a proteção dos direitos de propriedade intelectual, aumentar os gastos governamentais para a P&D básica
A alocação do crédito é ineficiente, a disciplina financeira é fraca e as facilidades financeiras para apoiar a reestruturação do setor empresarial são limitadas	a) restabelecer a solvência do sistema financeiro b) melhorar a diversidade das instituições financeiras e desenvolver mercados monetário e de capitais	a)restabelecer a adequação de capital para instituições financeiras no médio-prazo sujeito a rigorosas exigências de desempenho b)remover as barreiras reguladoras que impedem o funcionamento e o desenvolvimento dos mercados monetário e de capitais tão logo possível c) no longo-prazo, estimular um maior papel para os bancos comerciais e outros menores, estimular o desenvolvimento dos mercados de capitais, em parte pela liberalização do acesso de estrangeiros ao mercado de capitais
A fragmentação regional está se tornando um obstáculo para as necessidade de um desenvolvimento mais amplo uniformes e na melhoria da mobilidade interna de capitais	Desenvolver uma ampla estratégia de desenvolvimento regional, enfocada na criação de condições sistêmicas mais	a) no curto-prazo, eliminar as barreiras protecionistas administrativas e outras fiscais entre os governos central e local b) no médio prazo reformar as relações c) promover o desenvolvimento dos mercados monetário e de capitais

- uma dependência exagerada nas intervenções governamentais para desenvolver áreas específicas ou setores ("pólos de crescimento") com vistas a catalisar o desenvolvimento regional. Tal estratégia tende a ser bastante dispendiosa e mostrou não ter sido bem sucedida;

© OECD, 2002

- o lançamento de grandes projetos de infra-estrutura sem levar adequadamente em conta a demanda regional e;
- a manutenção de assistência direta de setores decadentes para proteger as atividades econômicas locais.

Além do desenvolvimento da infra-estrutura, uma estratégia abrangente de desenvolvimento regional para a China deverá envolver três objetivos básicos. O primeiro é o de assegurar condições sistêmicas comuns, aplicáveis a todas as regiões e localidades, para a competição, os direitos de propriedade, os estabelecimentos empresariais e a tributação. Como demonstra a experiência da UE, isto provavelmente irá requerer uma ampla e contínua iniciativa do governo central. Necessita ser fortalecido o princípio de que os governos sub-nacionais não podem impor barreiras ao comércio doméstico, o qual já está contemplado na legislação atual, mas faltam ainda os dispositivos de execução. Tal princípio poderia ser parcialmente implementado (como na União Européia e na Rússia) através da aplicação dos dispositivos da lei da competição nacional.

O segundo objetivo é o de melhorar a mobilidade de capital entre as regiões. O desenvolvimento dos mercados nacionais de capitais e a melhoria da orientação para o mercado das instituições financeiras são fundamentais para a promoção de uma alocação geográfica do capital mais eficiente no longo-prazo. No curto-prazo necessita ocorrer uma redução dos encargos administrativos sobre as empresas locais e uma maior transparência nas regras, se os governos das províncias do interior quiserem ser competitivos na atração de investimento estrangeiro direto bem como de capital doméstico. Também será importante uma redução das barreiras administrativas e do protecionismo local que impedem tanto o estabelecimento de empresas em escala supra-regional como o processo de fusões e aquisições. No médio-prazo, uma maior ampliação e liberalização dos mercados monetários e a expansão do espaço geográfico das operações de bancos de cidades do interior, facilitariam a habilidade de transferência de poupança entre regiões. A abertura dos recursos de setores protegidos ao investimento estrangeiro, também ajudaria a atrair investimento estrangeiro direto para as províncias centrais e ocidentais ricas em recursos.

A integração regional também depende de um terceiro objetivo, a reforma das relações fiscais entre os governos central e local. O sistema atual contribui par uma desigualdade na carga fiscal entre as regiões. Conforme discutido na última seção desta síntese, a alocação das receitas governamentais e a divisão das responsabilidades pelos gastos necessitam ser redirecionadas entre os níveis governamentais de acordo com as necessidades ao invés de critérios administrativos arbitrários. A China necessita não apenas de elevar o gasto nacional em educação, mas também dar igual prioridade para o aumento dos recursos em educação em áreas rurais, particularmente aquelas no interior, onde os padrões são atualmente baixos mas com um relativamente alto retorno potencial em termos de melhoria do capital humano.

A realização dos benefícios de uma maior integração também depende da promoção de um maior equilíbrio na urbanização pelo estímulo à criação e o desenvolvimento de cidades nas províncias do interior, a partir das forças de mercado. A construção de cidades juntamente com o êxodo de trabalhadores da agricultura ajudarão a equilibrar as tensões sobre os recursos urbanos e fornecer um ímpeto para o crescimento regional na medida em que são aproveitadas as economias de aglomeração. Tal crescimento também será impulsionado pela expansão das cidades médias existentes através da agregação gradual de vilas rurais circundantes (que atualmente já estão experimentando um crescimento rápido de novas empresas). Entretanto, a criação de novas cidades é um processo complexo no qual o papel mais produtivo do governo é o de estimular as condições que conduzem à sua formação. Tal processo inclui o acesso ao financiamento e uma flexibilidade suficiente nos mercados de trabalho para atrair a necessária mão-de-obra especializada, juntamente com suficiente autonomia para que as autoridades de planejamento

© OECD 2002

regionais e locais possam formular e implementar as estratégias de desenvolvimento baseadas nos recursos locais e na vantagem comparativa.

Fortalecendo as estruturas institucionais para o funcionamento do mercado

O sucesso das medidas visando quebrar as barreiras na realocação de recursos e para assegurar que os recursos sejam usados eficientemente no futuro, depende fortemente da governança, dos direitos de propriedade, da competição e de outras estruturas essenciais para um efetivo funcionamento do mercado. Um esforço considerável tem sido feito nos últimos anos para fortalecer tais estruturas, mas o seu impacto tem sido ofuscado por progressos mais limitados feitos em áreas complementares. As grandes ambigüidades no sistema de direitos de propriedade ainda não foram resolvidas; a disciplina do mercado ainda deixa a desejar; e enquanto as estruturas organizacionais e muitas das leis básicas já tenham sido estabelecidas, a sua efetividade tem sido prejudicada por uma implementação inadequada. Esta seção destaca as prioridades para o fortalecimento de tais estruturas; elas são resumidas na Caixa 3, no final.

Fortalecendo a governança das empresas[28]

O estabelecimento de estruturas de governança, de modo que as empresas se comportem como entidades comerciais autônomas e orientadas para o lucro, tem sido o objetivo principal das reformas econômicas da China deste o início da década de 90.[29]Não são únicas as dificuldades enfrentadas pela China no cumprimento desta tarefa. Os países da OCDE tiveram que experimentar por muitas décadas várias modalidades para assegurar que as companhias públicas pudessem ter um desempenho adequado – mas com um sucesso apenas limitado. As dificuldades na China deverão ser ainda maiores, em virtude dos laços estreitos entre o governo e as SOEs.

Desde 1999, a reforma da governança corporativa direcionada para as SOEs tomou-se uma grande prioridade para a China. A estratégia foi a de procurar criar estruturas de governança baseadas nas melhores experiências dos países da OCDE.[30]Um componente da estratégia é a conversão ("transformação em empresas") das SOEs em companhias comerciais legalmente independentes e o estabelecimento de diretorias e conselhos fiscais juntamente com leis que definem as suas responsabilidades e as dos gerentes. Com isso, as autoridades procuraram diminuir a intervenção direta do governo na administração das empresas pela criação de órgãos separados para administrar os ativos governamentais. Um segundo componente, ao qual tem sido dado crescente atenção, é a de registrar as SOEs convertidas em corporações e diversificar a sua propriedade para propiciar uma disciplina adicional nas diretorias e nos gerentes. Quase a metade das SOEs foram até agora convertidas em corporações. As autoridades planejam converter também as SOCBs nos próximos anos.

[28] Os temas sumarizados nesta e na subseção seguinte são discutidos em detalhe no Capítulo 13 sobre os temas de governança empresarial.

[29] O passo mais importante foi dado em 1993 com a edição da Lei das Empresas, que dispõe sobre o estabelecimento de empresas comerciais autônomas de responsabilidade limitada e especifica os direitos dos acionistas e os poderes dos administradores, da diretoria e dos supervisores. A lei das empresas não cobre todos os tipos de sociedades. As empresas coletivas estão sujeitas à uma lei anterior. As empresas privadas não foram sancionadas oficialmente até 1998 e ainda estão sujeitas às ambigüidades sobre o seu âmbito legítimo.

[30] As autoridades chinesas, incluindo o Presidente da Comissão Reguladora dos Títulos Chineses, declararam explicitamente que eles consideram os Princípios da OCDE sobre Governança Corporativa como o padrão internacional de referência nessa área.

© OECD, 2002

Entretanto, os resultados tangíveis das reformas na governança ficaram aquém das expectativas. As práticas em uso da governança corporativa são bastante divergentes dos padrões da OCDE, e os levantamentos indicam que, neste respeito, a China ainda é vista de modo desfavorável comparativamente aos seus competidores asiáticos.[31] Entre as razões do limitado sucesso das reformas, estão as debilidades na própria estrutura das empresas. As diretorias e supervisores com mandatos atribuídos pela conversão em corporação, ainda não possuem uma identidade suficientemente própria dentro da empresa e a sua independência é limitada. Os gerentes do alto escalão continuam a ser indicados pelas autoridades locais e por políticos. As diretorias tendem a funcionar mais como uma extensão da administração do que como o monitoramento desta última, e se exerce a supervisão genuína sem a participação delas. A autonomia dos gerentes é enfraquecida pela dependência de seu cargo ao governo ou às autoridades políticas, pelos seus baixos salários e pela falta de um interesse direto no desempenho dos lucros da firma.

São necessários dois passos complementares para melhorar o atual funcionamento da estrutura da governança corporativa: *fortalecer a independência e os poderes das diretorias e estimular uma maior responsabilização e profissionalismo entre os administradores.* Um maior uso de diretores independentes qualificados, incluindo diretores alheios ao quadro de funcionários, deveria fazer parte deste esforço. Com isto, o espaço para a participação política na governança empresarial, deveria ser limitado ao aconselhamento e consultas. Tais passos ajudariam a lançar as bases para a criação de um mercado para os administradores, que agora não existe, e para a adoção mais generalizada de premiação baseada nos resultados.

Os maiores obstáculos e as soluções necessárias para as atuais debilidades na governança corporativa, se encontram fora das próprias estruturas de governança empresarial. Uma boa parte das dificuldades na criação de SOEs para que sejam autônomas, orientadas para o lucro e responsabilizadas pelos seus proprietários governamentais, pode ser atribuída às ambigüidades do sistema de direitos de propriedades discutidas abaixo. Assim sendo, as SOEs ganharam somente uma autonomia limitada como resultado de sua conversão em empresas, e continuam a ser sujeitas a restrições governamentais na sua habilidade de dispensar empregados, dispor dos ativos, e participar de fusões e aquisições.

Como em outros países, uma disciplina de mercado mais forte é necessária para o estabelecimento de um arcabouço firme e duradouro para uma efetiva governança corporativa. Na China, a competição é muitas vezes limitada aos setores nos quais são concentradas as SOEs atualmente registradas na bolsa. Além da continuada fraqueza da disciplina nas instituições financeiras, temos ainda o acesso limitado ao mercado e a retirada dos pregões das ações da maioria das SOEs registradas na bolsa, que impediram efetivamente o mercado acionário de desempenhar o seu papel disciplinador atribuído pela estratégia global de governança corporativa. O impacto da diversificação da propriedade tem sido até agora ofuscado pelo fato de que quase todos os acionistas minoritários são outras entidades públicas, cuja orientação para o lucro é geralmente pequena.[32] O fortalecimento da disciplina externa é particularmente importante em virtude do fato de que tão logo tenham sido estabelecidas as estruturas legais, o seu funcionamento dependerá criticamente dos incentivos do mercado às empresas para poderem manter a sua governança efetiva.[33]

Finalmente, os temas de governança corporativa na China não envolvem apenas as SOEs. As empresas coletivas possuem partes interessadas e donos múltiplos, havendo ambigüidade e pouca transparência no seu controle interno, na alocação de direitos residuais e nas suas ligações com os governos locais. Muitas

[31] Veja o artigo na revista *The Economist* citado no capítulo 13 sobre a governança empresarial.

[32] A disciplina é ainda mais restringida pelos limitados direitos dos acionistas minoritários.

[33] Conforme observado no Capítulo 4, a governança corporativa melhorou mais nos setores que são competitivos.

© OECD 2002

empresas coletivas parecem estar evoluindo para modalidades equivalentes a companhias comerciais, mas sem estarem condicionadas a adotar a estrutura de governança destas últimas. A necessidade do estabelecimento de uma boa postura de crédito e de uma boa reputação deve criar os incentivos para as grandes empresas coletivas de adotarem normas do tipo empresarial. Fica menos claro o grau com que isto será verdadeiro para as demais empresas coletivas.

Reformando os direitos de propriedade e os mecanismos de insolvência

Os direitos de propriedade e a sua incorporação nos contratos têm sido uma das maiores falhas no funcionamento do mercado no sistema chinês. Um passo importante para corrigir tal falha foi tomado em 1999 com a edição da Lei de Unificação de Contratos que substituiu o então conjunto de leis, decretos e regulamentos baseados em dispositivos legais diversos e nem sempre consistentes entre si. A nova lei cria regras mais claras e mais uniformes para o jogo de transações contratuais entre os negócios de todos os tipos e estabelece um sistema nacional ao qual estão sujeitas as autoridades locais. Tal lei também reduz o âmbito das restrições regulamentares sobre os dispositivos contratuais que não tenham sido sancionados por outra legislação.

Um outro objetivo remanescente é o de desenvolver um sistema coerente para esclarecer os direitos de propriedade e assegurar igual aplicação para todos os segmentos econômicos. Os direitos de propriedade permanecem sobremaneira ambíguos devido ao status não resolvido dos bens estatais e a relação entre a propriedade pública e não-pública. Aplicam-se regras diferentes para a propriedade privada, coletiva e estatal. As SOEs não podem vender livremente as suas terras ou os direitos ao seu uso.

A falta de clareza sobre quem são os donos efetivos das SOEs é um grande obstáculo para a sua reestruturação e para o aprimoramento de sua governança. Na verdade as SOEs são possuídas por uma variedade de ministérios e agências em todos os níveis governamentais com domínios obscuros que não são adequadamente definidas pelas atuais leis ou regulamentos. Isso cria uma situação que tem sido caracterizada como "entidades sem donos",[34] na qual múltiplos donos têm poucos incentivos para monitorar as empresas ou responsabilizar os seus gerentes e diretores. Ela também produz conflitos que retardam e distorcem a reestruturação e o fechamento das empresas.[35]

A ambigüidade dos direitos de propriedade também está impedindo a reestruturação em outras partes da economia real. Além da barreira potencial para a mobilidade da mão-de-obra imposta pelo regime dos direitos da propriedade rural, o status de incerteza dos bens do estado coloca obstáculos ao desenvolvimento das empresas privadas. As empresas privadas dificilmente alcançarão o seu pleno potencial até que sejam mais bem definidas as regras para adquirir bens estatais.

Assim sendo, existe uma urgente necessidade da implementação de um sistema coerente e leis de suporte que estabeleçam claramente os direitos de propriedade e assegurem a sua aplicação eqüitativa para todos os segmentos da economia. São elementos importantes para tal sistema as proteções explícitas para a propriedade privada, uma melhor definição dos direitos da empresa como uma entidade legal *vis-à-vis* os grupos detentores, as agências reguladoras e os órgãos políticos.

---

[34] Cyril Lin, *Corporate governance in China* (2000)

[35] A descentralização da administração estatal tem aumentado de fato o número de "donos". A criação de companhias separadas de administração de ativos não resolveu tal problema pois as companhias tendem a funcionar de modo semelhante às agências governamentais das quais elas foram geralmente originadas. A separação das SOEs de suas agências controladoras teve o efeito perverso de facilitar a interferência de outras agências governamentais nas suas operações.

© OECD, 2002

A ambigüidade dos direitos de propriedade também é um impedimento para os mecanismos de insolvência na China. Embora as falências e as liquidações tenham aumentado consideravelmente nos anos recentes, elas ocorreram principalmente entre as pequenas empresas e aquelas do setor privado. A aprovação da lei abrangente de falência cujo projeto inicial foi de 1994, poderá ser um passo importante no estabelecimento de regras uniformes aplicáveis às empresas estatais e não-estatais e na definição dos direitos dos devedores, dos credores e dos acionistas. Entretanto, ainda serão necessários alguns esforços adicionais para melhorar a independência dos tribunais de falência e para melhorar a capacidade profissional dos juízes de modo que eles possam implementar efetivamente a legislação.

Medidas adicionais precisam ser tomadas para esclarecer as regras de modo a possibilitar aos mecanismos de insolvência, a necessária acomodação em larga escala dos ativos redirecionados das empresas inviáveis nos próximos anos. Atualmente, o fechamento de empresas é muitas vezes bloqueado por barreiras legais e administrativas que dispõem sobre os direitos dos bancos, das companhias de administração de ativos bancários, dos fundos de pensões e das agências responsáveis pelo apoio aos empregados despedidos. As agências governamentais que são as responsáveis finais por tais organismos necessitam ser responsabilizadas por tais petições, de modo que elas não possam impedir a liquidação das firmas insolventes.

Melhorando o sistema de competição[36]

Por alguns parâmetros conhecidos, os mercados de produtos da China parecem ser razoavelmente competitivos: a concentração dos mercados a nível nacional é relativamente baixa; e tem havido uma entrada considerável de novas firmas. A rivalidade econômica é intensa em muitos setores. Entretanto tais números são enganosos, pois os limites à competição na China aparecem de outras formas. As restrições governamentais são as barreiras à competição mais visíveis. As limitadas facilidades de transporte, o protecionismo local e outras barreiras à integração geográfica, permitem as empresas de exercerem poder de monopólio nos mercados locais dentro de um grau que não aparece nos índices nacionais de concentração. Além disso, conforme observado anteriormente, a competição é desigual entre os setores.

As principais debilidades no ambiente competitivo da China são as seguintes:

- A exemplo do que ocorreu em outros países, as empresas estabelecidas e os governos locais muitas vezes procuram impedir a entrada de novas firmas, extraindo desta forma, as rendas de monopólio. A competição no mercado de produtos é, em alguns casos, limitada por barreiras ostensivas, por distorções no código tributário e pelo sistema de distribuição. Provavelmente mais importante de tudo são as restrições localmente impostas aos novos negócios para o seu estabelecimento ou para adquirir uma empresa local.[37]
- Também limitam a competição os diferentes sistemas legais e regulamentares aplicados às empresas: estatais, coletivas, privadas e estrangeiras, juntamente com requisitos complexos e não-transparentes para o estabelecimento e ação das empresas. Alguns exemplos incluem a exigência de um elevado capital mínimo por parte das empresas privadas de capital limitado e a necessidade

[36] Esta seção é baseada no Capítulo 12 sobre a lei e a política da competição, mas também se baseia no Capítulo 11 sobre as reforma dos regulamentos.

[37] As barreiras ostensivas à competição no mercado de produtos são dirigidas à alguns produtos, tais como automóveis e cerveja, e estão diminuindo como resultado das ações severas do governo central.

© OECD 2002

de se submeterem a um elaborado processo regulamentar de aprovação, até mesmo para pequenas mudanças na sua linha de negócios.[38]

- Enquanto que os preços da maioria dos produtos e mercados têm liberdade para variar, eles continuam a ser restritos em alguns casos, como energia e tabaco. Os pisos temporários dos preços impostos a indústrias com excesso de capacidade também limitam a competição, bem como impedem o fechamento de empresas.
- Um número substancial de setores importantes está integral ou parcialmente reservado às SOEs, incluindo não apenas os monopólios naturais mas, conforme observado anteriormente, à produção de automóveis e aço. As autoridades planejam reduzir o papel das SOEs para "setores estratégicos", mas não especificaram quais.

O atual sistema na lei da competição foi disposto na Lei de Competição Injusta de 1993 e na Lei de Preços de 1999, juntamente com vários regulamentos e decretos específicos que proíbem determinadas práticas protecionistas regionais. Tais leis são implementadas pela Administração Estatal da Indústria e Comércio (SAIC) e pela Comissão de Planejamento do Desenvolvimento do Estado (SDPC). Juntas, tais leis declaram ilegais algumas práticas anti-competitivas ostensivas, tais como fixação de preços, e proíbem ações não-autorizadas pelos governos locais, agências ou autoridades que impedem a competição. Entretanto, tais leis não se constituem em um sistema legal abrangente para a competição. Em particular, a lei atual chinesa não proíbe explicitamente outras práticas, como abusos de monopólio, cartéis, ou arranjos de distribuição restritivos, que efetivamente impedem o acesso e restringem a competição. As atuais proibições às práticas anti-competitivas por parte das agências governamentais são dotadas de poucas penalidades e não têm muito efeito prático.

Em virtude desta situação, o principal objetivo é o de estabelecer um sistema nacional de competição para assegurar que as leis e os regulamentos apóiem, ao invés de atrapalharem a competição do mercado. A adoção de tal sistema é particularmente importante, uma vez que deverão crescer os incentivos para as práticas anti-competição com a liberalização do comércio e do investimento. Um primeiro passo importante é a edição e a implementação de uma lei de competição nas linhas daquela sendo elaborada pela Comissão Estatal de Economia e Comércio (SETC) e pela SAIC. Tal lei deveria incluir sanções efetivas contra a manutenção de "monopólios administrativos" por parte das agências governamentais. Como nos países da OCDE, o governo chinês poderia aplicar com proveito os princípios de competição para identificar as leis e regulamentos existentes e propostos que interferem com a competição, objetivando a eliminação daqueles que sejam contrários. Um escrutínio especial deveria ser efetuado nas leis que restringem a entrada com base na forma legal ou na propriedade de uma empresa. Os princípios da política de competição deveriam também ser incorporados no desenho da regulamentação do monopólio natural.

Além de tais medidas, há que se reduzir os incentivos para o comportamento anti-competitivo, particularmente aqueles engendrados por entidades governamentais. Neste respeito, são importantes para assegurar um ambiente competitivo, as reformas da seguridade social, do sistema financeiro e das outras condições que permitem às entidades governamentais de coletar recursos através de comportamento anti-competitivo.

[38] Estas atingem RMB 300 000, US$ 36 000, no ramo varejista e RMB 500 000 (US$ 60 000) para o ramo atacadista e industrias. Ver o Capítulo 13 sobre a governança corporativa.

© OECD, 2002

Desenvolvendo a capacidade reguladora e supervisora do sistema financeiro[39]

No sistema financeiro, a sua estrutura reguladora e supervisora (FRS) é a chave para o sucesso das medidas discutidas anteriormente visando melhorar a capacidade desse sistema e facilitar o seu posterior desenvolvimento sem criar riscos inaceitáveis à estabilidade financeira. As autoridades chinesas responsáveis pela regulamentação e supervisão enfrentam grandes desafios, em virtude dos incentivos adversos inerentes à ampla propriedade estatal das instituições financeiras.

Foram tomadas medidas importantes, desde os meados da década de 90, para permitir uma base institucional moderna à regulamentação/supervisão financeira comparável àquela nos países da OCDE. Em 1999 o Banco Popular da China (PBC) foi reorganizado em nove departamentos regionais a fim de reduzir a interferência dos governos locais nas suas operações e para fornecer uma plataforma para uma supervisão bancária mais efetiva. O PBC agora tem a responsabilidade por todas as instituições financeiras depositárias, incluindo as cooperativas de crédito rural. A responsabilidade fragmentada anterior para a regulação e supervisão das bolsas de valores, dos mercados de bônus e títulos e das companhias de investimento, foi consolidada na Comissão Reguladora dos Títulos e Valores Mobiliários da China (CSRC), enquanto que a responsabilidade pelas companhias de seguro foi atribuída à Comissão Reguladora dos Seguros da China (CIRC).

O principal objetivo é o de fortalecer a autonomia das autoridades supervisoras financeiras e permitir-lhes os recursos físicos e humanos necessários à execução de suas responsabilidades. As agências reguladoras financeiras deparam-se com a difícil tarefa de manter os padrões prudenciais em instituições financeiras estatais sujeitas a outros mandatos governamentais, às vezes conflitantes. Como um ponto de partida essencial, os supervisores necessitam ter a autoridade e a independência para poderem exercer a vigilância sobre as instituições supervisadas, sempre observando o interesse da solidez prudencial e de maneira que esta não seja comprometida por outros objetivos governamentais. Quando encontrarem problemas, os supervisores devem ser capazes de exigir ações corretivas imediatas por parte das instituições sujeitas à sua jurisdição. Embora os seus poderes tenha sido fortalecidos nos anos recentes, as autoridades supervisoras ainda carecem de controle pleno de alguns padrões prudenciais básicos, tais como o poder de impor normas realistas para o provisionamento bancário e para a contabilização de empréstimos como perdas.[40]

Os supervisores financeiros também terão que continuar a adquirir o necessário capital físico e humano para o cumprimento das suas tarefas. Um importante meio para tais fins é a adaptação das normas supervisoras e procedimentos internacionalmente aceitos para a realidade da China – a qual deverá também fornecer a fundamentação para que finalmente seja possível abrir o seu sistema financeiro aos mercados internacionais.

Há também que se refinar as estruturas supervisoras e as responsabilidades para uma atualização com o desenvolvimento dos mercados financeiros. A concentração da autoridade na CSRC sobre os mercados de capitais e a expansão de sua capacidade institucional têm sido passos essenciais para assegurar a sua vigilância efetiva sobre os mercados. Entretanto, a autoridade da CSRC para investigar abusos e exigir correções necessita ainda ser fortalecida, e os padrões contábeis, as normas de divulgação e de auditoria devem ser mais alinhadas com as práticas internacionais. Os novos veículos financeiros, especialmente os fundos de investimento que coletam dinheiro do público, necessitam ser encaixados em um sistema

[39] Ver no capítulo 14 a seção sobre as políticas reguladoras e supervisoras, para uma discussão adicional sobre estes temas

[40] Tal poder permanece agora com o Ministério das Finanças

© OECD 2002

regulador formal, preferivelmente baseado em modelos fornecidos pelos grandes mercados financeiros fora da China. O CSRC e as autoridades supervisoras responsáveis pelos setores de seguros e de fundos de pensão, necessitam de coordenar os seus esforços para assegurar um melhor campo de jogo para os investidores institucionais.

Em última instância, a efetividade da supervisão financeira na China, como nos outros lugares, depende do seu sucesso em assegurar que os participantes do mercado venham a ter os adequados incentivos internos e a capacidade para manter os padrões prudenciais. A supervisão necessita de aumentar progressivamente a responsabilidade dos participantes do mercado para o cumprimento interno das normas prudenciais, da administração de risco, e da aderência aos padrões da indústria. É importante para tais objetivos a governança corporativa efetiva de todos os atores do mercado financeiro. Para tal fim, são elementos essenciais para o processo de supervisão os esforços para fortalecer os direitos dos acionistas e para elevar os padrões da governança corporativa.

Uma maior transparência nas operações de todas as empresas é essencial para uma efetiva vistoria do sistema regulador e do efetivo monitoramento dos investidores e das partes interessadas. Vários passos que estão sendo tomados deverão ajudar bastante na melhoria da transparência tão logo sejam completados. Para as instituições financeiras eles incluem a implementação de novos padrões contábeis alinhados às normas internacionais, e para as empresas não-financeiras a extensão das modernas normas contábeis que foram exigidas para as SOEs registradas. A necessidade de transparência necessita ser acompanhada de uma melhor divulgação e de medidas que assegurem a precisão da informação divulgada. Para tal fim, as empresas necessitam ser estimuladas a chamarem auditores externos independentes para auxiliar na preparação de seus relatórios anuais. Isto deverá ser facilitado com o maior espaço a ser dado às firmas de auditoria estrangeiras com a liberalização do comércio e do investimento. As autoridades de supervisão, juntamente com as associações profissionais relevantes, necessitam de fazer esforços adicionais para aumentar a independência das firmas de auditoria e o seu enquadramento nos padrões da regulamentação.

© OECD, 2002

Caixa 3. Prioridades chave para melhorar o efetivo funcionamento dos mercados

Problema	Objetivos Prioritários	Alguns passos sugeridos
As reformas da governança corporativa tiveram sucesso limitado emprego de recursos humanos	Abordar as debilidades remanescentes nas estruturas de governança Ao mesmo tempo, esclarecer os direitos de propriedade e fortalecer os incentivos de mercado	a) no curto-prazo, melhorar a independência e a responsabilidade dos gerentes e das diretorias b) remover o mais rapidamente possível as restrições às transações das ações das SOEs e tomar outras medidas no longo-prazo para melhorar a disciplina do mercado financeiro
Os ambíguos direitos de propriedade atrapalham a governança corporativa e os mecanismos para a reestruturação do setor empresarial	Desenvolver um sistema coerente de leis de suporte que asseguram direitos de propriedade bem definidos e aplicá-lo eqüitativamente a todos os segmentos econômicos	No médio-prazo, esclarecer e fortalecer os direitos das SOEs à propriedade e aos outros ativos, clarificar as regras que dispõem sobre o uso e a aquisição dos bens estatais por entidades não-estatais
Os mecanismos de falência e outros de insolvência são muito fracos para permitir que os recursos aplicação sejam redirecionados das firmas que não são economicamente viáveis	Estabelecer um sistema mais uniforme para a insolvência e fortalecer a autonomia e a dos poderes dos tribunais de falências	No curto-prazo, editar uma ampla lei de falências com regras uniformes e claros direitos dos devedores, credores e acionistas, esclarecer a responsabilidade dos débitos das empresas em liquidação para com os bancos e com os planos de seguridade social, de modo que eles não impeçam a falência
A competição é desigual entre os setores, práticas anti-competitivas e em alguns casos sistemas legais ou regulamentares impedem a entrada ou limitam a competição entre empresas	Desenvolver um sistema compreensivo para estimular a competição nacionalmente com uma clara definição das responsabilidades das agências governamentais	a) no curto-prazo, editar uma ampla lei da competição, e estabelecer um claro código de conduta para punir práticas anti-competitivas pelos órgãos públicos b) afora os monopólios naturais, abrir os setores das SOEs para outras empresas
Uma debil disciplina financeira encoraja a má alocação de recursos, enfraquece os incentivos para as empresas operarem eficientemente, e colocam riscos à estabilidade financeira	Fortalecer a independência e as capacidades dos reguladores financeiros/supervisores, melhorar a habilidade e os incentivos das instituições financeiras e dos mercados para viabilizar a disciplina	a) no curto-prazo, restaurar a solvência para as instituições financeiras, continuando a melhorar a sua responsabilidade para manter sólidos padrões prudenciais b) tomar rápidas medidas para fortalecer a aplicação dos poderes dos supervisores financeiros c) melhorar a transparência e remover as restrições dos mercados financeiros que inibem a disciplina
As leis e os regulamentos são pobre e desigualmente implementados	Fortalecer a independência do judiciário e deixar clara a sua jurisdição	a) no curto-prazo, reduzir a dependência financeira do judiciário em relação ao governo e às autoridades políticas e fortalecer a jurisdição dos tribunais sobre as agências governamentais

© OECD 2002

Melhorando a capacidade decisória do sistema judiciário

Um fraco cumprimento dos sistemas legais e regulamentares melhorados tem sido um tema recorrente nas reformas econômicas da China, indo de cumprimento de contratos, códigos comerciais, lei da competição, até códigos ambientais. As autoridades chinesas se comprometeram nos acordos com a OMC à melhoria do cumprimento judicial dos contratos e de outros códigos comerciais, incluindo aqueles que governam a propriedade intelectual e as fraudes.

Entretanto, houve poucas mudanças fundamentais nos mecanismos judiciais para o cumprimento da lei. Nem a independência dos tribunais nem a sua jurisdição tem sido adequadamente estabelecidas. Embora a constituição chinesa afirme que os julgamentos judiciários devem ser livres de interferência das outras entidades governamentais e políticas, os juízes, os tribunais e outros órgãos judiciais permanecem sob a sua supervisão e dependem delas para o seu custeio. Não foram adequadamente estabelecidas as obrigações legais das outras entidades governamentais para cumprir as decisões judiciais, e, como resultado, tais decisões são muitas vezes desrespeitadas. As relações entre os tribunais são também confusas, o que dificulta a reconciliação entre sentenças conflitantes emitidas por diferentes jurisdições, ou para construir uma jurisprudência. O cumprimento da lei é adicionalmente prejudicado pela limitada experiência dos tribunais chineses (os quais tradicionalmente têm sido dedicados às questões criminais) nas questões do processo civil, e pelo limitado treinamento dos juízes e de outros empregados do judiciário.

Para melhorar o cumprimento da lei o objetivo básico é o de *fortalecer a independência e esclarecer a jurisdição dos tribunais, especialmente no que diz respeito aos órgãos governamentais.* A Suprema Corte do Povo desenvolveu um plano para o financiamento independente do judiciário para assegurar a sua independência dos governos locais. Para isto ser efetivado, entretanto, o processo de nomeação de juízes necessitará de ser feito mais profissionalmente e menos sujeito à interferência política.

Melhorando a capacidade governamental para apoiar o desenvolvimento econômico

Não é coisa peculiar à China a necessidade de se redirecionar periodicamente o papel exercido pelo governo, à medida que a economia se desenvolve. Os países da OCDE passaram por um processo equivalente durante o período pós-guerra, na construção, na restauração e na manutenção de sólidas finanças públicas, ao procurarem desenvolver estruturas tributárias que impõem o mínimo possível de distorções sobre a economia real e ao efetuarem as reformas nos regulamentos que possibilitem o melhoramento do mercado. Conforme discutido mais adiante e resumido na Caixa 4, a habilidade do governo chinês em estimular um ajuste bem sucedido para a liberalização do comércio e do investimento e para promover o seu desenvolvimento no longo-prazo, depende do atingimento de três objetivos fundamentais. O mais imediato é o de fortalecer as finanças públicas para estabelecer uma posição fiscal sustentável, na qual são arrecadadas as receitas necessárias para fazer face às necessidades de desenvolvimento da economia. A reforma das relações fiscais entre o governo central e local é um elemento importante neste esforço. O segundo objetivo é o de fortalecer e aumentar a flexibilidade dos instrumentos de política necessários para manter a estabilidade macroeconômica em face dos diversos choques adversos que a economia deverá enfrentar nos anos vindouros. E o terceiro objetivo é o de estabelecer um sistema amplo para a política reguladora visando o funcionamento efetivo do mercado.

© OECD, 2002

O fortalecimento das finanças públicas[41]

As dificuldades das finanças públicas chinesas se notam pela escassez de recursos à pesquisa e desenvolvimento, à educação e outras áreas importantes, ao desenvolvimento econômico, na dificuldade da encontrar suficientes receitas governamentais para facilitar a reestruturação das SOEs e para a expansão dos benefícios sociais. Uma mostra adicional de tais dificuldades é a proliferação de taxas e cobranças *ad hoc* impostas pelos governos locais. Conforme observamos anteriormente, as demandas sobre as finanças públicas deverão crescer substancialmente mesmo no médio-prazo. A escala de tais demandas levou pelo menos um destacado estudioso a advertir que a posição fiscal da China poderá convergir para uma crise.[42]Entretanto, pode-se evitar uma crise se três condições forem cumpridas.

Tabela 7: O crescimento anual da receita tributária, 1994-99

	Crescimento (%)	Proporção sobre o total de 1999
Total	15,8	100
Impostos sobre o valor agregado	11,0	36,3
Impostos sobre as empresas	20,0	15,6
Impostos sobre o consumo	11,0	7,7
Receita de tarifas	15,5	5,3
Impostos sobre os lucros das empresas - total	6,3	9,6
SOE	0,9	6,0
Empresas coletivas	11,7	1,6
Empresas Estrangeiras	35,3	2,0
Impostos sobre a renda pessoal	41,5	3,9

Nota Os impostos sobre o valor agregado são cobrados principalmente sobre as indústrias enquanto que os impostos sobre as empresas são cobrados sobre as receitas de serviços e sobre algumas outras atividades terciárias.
Fonte *China Statistical Yearbook*, 2000.

A primeira é um *aumento das receitas tributárias em relação ao PIB em níveis compatíveis para acomodar os aumentos nos gastos para as necessidades de desenvolvimento.* As receitas tributárias têm se elevado relativamente ao PIB nos anos recentes (Tabela 7) e existe um espaço significativo dentro da atual estrutura tributária para elevá-las ainda mais. É particularmente elevado o potencial de arrecadação do IVA (imposto sobre o valor agregado),[43]que corresponde a mais de um terço da receita tributária. Os impostos sobre serviços e renda pessoal deverão aumentar relativamente ao PIB, acompanhando o crescimento rápido dos serviços e das rendas domésticas urbanas, e poderiam ser aumentados ainda mais se a coleta da arrecadação fosse melhorada. Existe também espaço para o imposto de renda das empresas crescer em relação ao PIB desde que a reestruturação consiga melhorar a rentabilidade delas. Cálculos preliminares sugerem que tais fatores, juntamente com as mudanças nos dispositivos legais que as

[41] Os temas desta subseção são discutidos em detalhe nos Capítulos 16 (seção sobre as pensões), 17 (administração do orçamento público) e 18 (políticas tributárias), bem como no Capítulo 22 sobre as implicações macroeconômicas.

[42] Ver Nicolas Lardy (2000), "Fiscal sustainability: between a rock and hard place", *China Economic Quarterly*.

[43] Um estudo de 1997 do Banco Mundial estimou que somente 70% do IVA devido pelas autoridades era efetivamente pago, e pouca melhora deste quadro parece ter ocorrido desde aquela data. Ver Banco Mundial, *China 2020* (1997).

© OECD 2002

autoridades estão agora estudando, poderiam elevar as receitas tributárias em vários pontos percentuais sobre o PIB nos próximos cinco a dez anos.[44]

As melhorias na estrutura e na administração tributárias e os melhores mecanismos para o planejamento, a formulação e o monitoramento orçamentários também ajudariam a aumentar as receitas tributárias e a maximizar os seus benefícios. Os ganhos potenciais de uma melhor coleta e cumprimento da legislação enfatizam o retorno da destinação de recursos para a melhoria da eficiência da administração tributária. As autoridades do governo central estão consolidando as numerosas contribuições extra-orçamentárias impostas pelos governos locais, em um sistema de tributos mais coerente e mais eficiente que seja mais uniforme entre as diversas jurisdições. As autoridades também estão avaliando outras mudanças no sistema tributário, incluindo a gradual convergência do tratamento tributário das empresas estrangeiras e nacionais, as quais têm um potencial para aumentar as receitas. Tais mudanças, serão necessárias, em última instância, para estabelecer um campo de jogo mais uniforme entre as empresas.

Os mecanismos efetivos para o planejamento, a formulação e o monitoramento do orçamento governamental são também essenciais para assegurar que as receitas sejam usadas de forma eficiente. O orçamento é tipicamente a ferramenta mais importante para o planejamento governamental global dos países da OCDE mas é bem menos importante na China. As autoridades governamentais endossam a necessidade de uma reforma orçamentária e estão planejando estabelecer uma Conta Única do Tesouro para monitorar os gastos e os recursos dos órgãos governamentais. Isto possibilitará que as instituições chave avancem nas reformas. Entretanto, a China ainda está longe de possuir a capacidade de formular orçamentos abrangentes que, 1) incluam todas as receitas e despesas governamentais, 2) que sirvam de base para projeções realistas das receitas e despesas, e 3) que sejam inseridos no contexto de planejamento plurianual.

O segundo objetivo é o de *estabelecer um sistema sustentável de aposentadorias e de outros benefícios sociais*. Mesmo não havendo nenhuma mudança na atual limitada cobertura, os benefícios deverão crescer mais que o PIB como resultado do envelhecimento populacional. Uma extensão dos benefícios sociais para 80% dos trabalhadores que não se encontram protegidos, não será viável nas taxas atuais, bastante generosas pelos padrões internacionais (Tabela 8). Entretanto, em contraste com a situação enfrentada por alguns países da OCDE, as autoridades ainda não se comprometeram com taxas de benefícios sociais demasiadamente altas para serem sustentadas.

Foi feito um progresso significativo para a viabilização de um suporte institucional para compartilhar o financiamento dos benefícios sociais. Foi estabelecido um sistema tríplice de aposentadorias de acordo com as linhas recomendadas pela OCDE e pelo Banco Mundial. O governo é diretamente responsável pelo primeiro nível, que é definido como o plano de benefícios financiado pela contribuição aplicada à folha de pagamentos e destinado a cobrir um terço dos benefícios programados para cada aposentadoria.[45] Os dois terços restantes são disponibilizados pelo segundo e terceiro (voluntário) níveis definidos pelos planos de contribuição. Os financiamentos dos benefícios de saúde foram estabelecidos em bases semelhantes.

As reformas recentes foram implementadas para promover a redução parcial dos futuros benefícios das aposentadorias. Além disso, o novo sistema de pensões fornece os fundamentos para reduções adicionais, ao longo do tempo, para níveis que sejam sustentáveis.[46] O desafio no médio prazo é o de administrar a

[44] Ver o Capítulo 22 sobre os temas de política macroeconômica e o Capítulo 18 sobre as políticas tributarias

[45] Nos termos da política atual o primeiro nível de aposentadoria cobre 20% do salário medio do trabalhador, embora estejam sendo cogitadas mudanças que poderiam aumenta-lo para 30%

[46] Os cálculos detalhados no Capítulo 16 sugerem que uma taxa de substituição de 20% no primeiro nível poderia ser financiado por uma contribuição de 10% aplicada à folha de pagamentos, mesmo com o esperado aumento na proporção de dependentes

© OECD, 2002

transição entre os atuais altos benefícios prometidos pelo primeiro nível aos atuais trabalhadores de meia idade e de idade mais avançada, e os benefícios mais reduzidos que os trabalhadores mais novos irão receber. Atualmente, os trabalhadores mais jovens no setor formal estão efetivamente contribuindo para os altos benefícios daqueles que se aproximam da idade da aposentadoria, o que cria incentivos para o trabalho no setor informal sem cobertura dos planos de pensão. Tais desincentivos poderiam ser reduzidos

pela adoção de taxas de contribuição mais baixas para os mais jovens ou aqueles menos qualificados, repondo as perdas das contribuições salariais com outras receitas. Existe também a necessidade de se iniciar os preparativos para organizar o seguro social para os trabalhadores rurais. Isso poderia ser feito inicialmente pela extensão da cobertura com benefícios e taxas de contribuição menores para áreas agrícolas selecionadas circundando as cidades, com vistas a um aumento gradual das taxas com o decorrer do tempo.

Tabela 8: O sistema de pensões da China comparado com regiões selecionadas no mundo
(Comparação da China em 1999 com as médias regionais dos meados da década de 90)

Região	Participação como proporção da força de trabalho (%)	Contribuições como razão dos salários (%)		Taxa de reposição da renda media (%)	Pensão media como % do PIB per capita	Gastos de pensão como percentual do PIB
		Pensões	Todo o seguro social			
China (1999)	**18**[1]	**25**[2]	**30**[3]	**77**[2]	**99**[2]	**3**
OCDE	**90**	**19**	**34**	**38**	**54**	**10**
Intervalo	79-98	6-35	14-57	25-49	23-98	5-15
Ásia e Pacífico	**26**	**14**	**17**	**n.d.**	**n.d.**	**1**
Intervalo	3-73	3-40	4-46	n.d.	n.d.	0-3
Europa Central e Oriental[4]	**66**	**22**	**31**	**44**	**39**	**7**
Intervalo	32-97	20-45	24-61	24-69	13-92	2-14
África do Norte e Oriente Médio	**41**	**13**	**23**	**55**	**71**	**3**
Intervalo	30-82	3-27	13-48	36-78	22-144	0-6
África sub-Saara	**6**	**10**	**17**	**n.d.**	**135**	**1**
Intervalo	1-18	3-24	6-33	n.d.	40-207	0-3
América Latina e Caribe	**33**	**12**	**21**	**39**	**50**	**3**
Intervalo	11-82	3-29	8-46	13-64	26-64	0-13

[1] O sistema regular de aposentadorias urbanas e para os funcionários públicos.
[2] O sistema regular urbano. N.B. as taxas de contribuição dos empregados aumentaram todos nos anos 1997-2001
[3] Média nacional aproximada
[4] Incluindo a antiga União Soviética
Fonte. A tabela é adaptada do Capítulo 16, Tabela 16.8, que fornece os detalhes adicionais. Os numeros são baseados nos cálculos a partir dos dados do Banco Mundial.

O terceiro objetivo é o de *no futuro conter os empréstimos não-pagos evitando assim a necessidade de outro saneamento do sistema financeiro após aquele que será necessário agora.* Isto é absolutamente essencial: a possibilidade que apareçam novamente os empréstimos não-pagos é provavelmente o único maior risco à sustentabilidade fiscal da China. Assim, são essenciais as reformas financeiras para assegurar que as suas instituições tenham os incentivos e a capacidade de manter rigorosos padrões de empréstimos e de administração de riscos para a manutenção das finanças públicas sólidas

© OECD 2002

Condições para a sustentabilidade fiscal:

-Aumentar as receitas fiscais o suficiente para acomodar as crescentes necessidades de gastos para o desenvolvimento.

-Estabelecer níveis de benefícios sustentáveis para os programas de seguridade social.

-Conter no futuro os empréstimos não-pagos pela imposição de padrões de empréstimos rigorosos.

Reformando as relações fiscais entre os governos central-locais[47]

O sistema fiscal da China é relativamente descentralizado, sendo os governos locais responsáveis por 71% dos gastos governamentais. Desde a grande reforma das relações fiscais entre os governos central-locais em 1994, o IVA, os impostos sobre as empresas, os tributos sobre pessoas físicas e outros impostos orçamentários têm sido sujeitos às fórmulas de repartição de receitas. As responsabilidades dos gastos também são explicitamente divididas com o governo central responsável pela defesa nacional, enquanto que os governos locais têm a grande responsabilidade sobre educação, agricultura e a maior parte dos pagamentos de benefícios sociais. As transferências entre os governos central e local são também relativamente elevadas, chegando a 42% das receitas do governo central e quase 5% do PIB.

A despeito dessa descentralização, muitos governos locais estão famintos por receitas para fazer face às necessidades locais. Enquanto que isto é parcialmente devido ao baixo nível das receitas para o governo como um todo, a escassez ao nível local é agravada pelo atual sistema de federalismo fiscal. Tal sistema também tem resultado em grandes disparidades entre regiões mais ricas e mais pobres. Os gastos governamentais *per-capita* em Xangai são seis e oito vezes maiores que nas províncias centrais e ocidentais; as receitas orçamentárias relativas ao PIB local são duas a três vezes maiores no litoral que na maioria das províncias ocidentais. Assim sendo, o sistema fiscal agrava os desequilíbrios e a falta de integração entre as regiões.

Uma das causas destes problemas é o fato de que os gastos são mais descentralizados que as receitas tributárias. Os governos sub-nacionais – provinciais e os locais sujeitos à sua jurisdição, recebem cerca de 55% das receitas tributárias totais, mas estas correspondem a menos da metade de seus gastos, com o remanescente vindo de fundos extra-orçamentários e de transferências do governo central. Os gastos a cargo dos governos sub-nacionais são aqueles que mais crescem dentro do governo. Tais governos devem também responder por áreas onde há a maior necessidade de gastos adicionais. Os governos sub-nacionais são os principais responsáveis pela manutenção dos trabalhadores demitidos pelas SOEs e pela cobertura na queda da arrecadação para pagar os benefícios de seguridade social. Os governos sub-nacionais têm pequena flexibilidade (autorizada) no estabelecimento de critérios para gastos ou na determinação das alíquotas, mesmo que os impostos sejam inteiramente atribuídos a eles. Fica assim constatado que as responsabilidades inadequadamente financiadas que lhes foram atribuídas pelo governo central, aumentaram a carga sobre as finanças locais nos anos recentes. A flexibilidade dos governos locais, mesmo para reduzir as flutuações nas suas receitas, é limitada pela exigência que o seu orçamento seja

[47] Uma discussão adicional sobre esses temas pode ser encontrada no Capítulo 20 sobre as relações fiscais entre os governos central-locais.

equilibrado em cada ano fiscal. O aperto nas receitas sub-nacionais é ainda mais intensificado pelas ineficiências nos gastos, tais como a manutenção de um número excessivo de funcionários públicos.

Um segundo problema se relaciona com o mecanismo de transferência do governo central para o local. Tal mecanismo é baseado no sistema anterior no qual as transferências para uma província eram relacionadas com o seu sucesso em arrecadar receitas acima de uma quantia fixada. Como resultado parcial disto, o sistema de transferências não corrige discrepâncias na base de arrecadação entre províncias ricas e pobres. Um terceiro problema se relaciona com a distribuição ineficiente de receitas entre os governos provinciais e os seus governos locais. Tal fato é em parte devido à influência de considerações políticas e outras não-comerciais, e, em parte, à falta de critérios nacionais formais que servem de base para a distribuição.

O estabelecimento de um melhor equilíbrio entre os recursos dos governos locais e os seus gastos é o principal objetivo das reformas fiscais mais amplas. A reforma da relação fiscal entre os governos central-local é importante para reduzir os incentivos para o protecionismo regional e de outras arrecadações distorcidas de recursos impostas pelos governos locais, e para melhorar a integração regional. A experiência da OCDE sugere que a divisão apropriada das responsabilidades entre os vários níveis governamentais para enfrentar tais objetivos, depende das circunstâncias de cada país, e, em particular, da capacidade e dos incentivos das várias esferas governamentais, podendo ainda estar sujeita a mudanças com o decorrer do tempo.[48]Entretanto, os objetivos gerais das reformas devem ser de trazer, em primeiro lugar, as receitas tributárias dos governos sub-nacionais em níveis compatíveis com as suas necessidades de gastos. Tal objetivo deverá envolver tanto a revisão do atual comprometimento das receitas tributárias e das responsabilidades de gastos, como a reforma do mecanismo de transferências. O segundo objetivo é o de melhorar a receita e a despesa dentro das províncias pelo estabelecimento de padrões mais claros em nível nacional, e pela concessão de maior flexibilidade às províncias para administrar as suas finanças, incluindo algum poder para estabelecer alíquotas sobre os impostos locais e para obter empréstimos visando fazer face às necessidades de liquidez no curto-prazo.

Melhorando a flexibilidade dos instrumentos de política macroeconômica[49]

As diversas forças que causarão impacto com a liberalização do comércio e do investimento e com a reestruturação da economia real doméstica, colocarão uma grande pressão nos instrumentos de política macroeconômica. Como sugere a discussão anterior, a política macroeconômica necessitará ser capaz de viabilizar um maior crescimento do PIB real para reduzir a atual folga nos mercados de trabalho – tão logo os problemas estruturais tenham sido suficientemente equacionados para permitir um maior crescimento sem ativar a inflação. A taxa de câmbio necessária para manter o equilíbrio externo da China poderá também mudar, mas o montante e a direção não podem ser previstos com antecipação. O estudo aponta para três objetivos prioritários, visando à melhoria da efetividade e flexibilidade dos instrumentos de política macroeconômica da China para lidar com tais mudanças potenciais.

O primeiro é o de *melhorar a efetividade da política monetária na administração da demanda agregada* de modo que a responsabilidade para tal tarefa não recaia demasiadamente sobre a política fiscal, como é agora o caso. Têm sido dados passos importantes nos anos recentes para o aperfeiçoamento de

[48] Tal conclusão é ainda comprovada por recentes levantamentos do Secretariado na Rússia e no Brasil. Ver os capítulos sobre as relações dos governos centrais e locais nos *Economic Surveys* da OCDE para a Rússia (2001) e para o Brasil (2001).

[49] Tais temas são discutidos em detalhe no Capítulo 22

© OECD 2002

instrumentos para a administração "indireta" da política monetária do crédito doméstico. Pelo menos no médio-prazo, o próximo desafio será principalmente de fortalecer os mecanismos de transmissão da política monetária. Uma fonte importante da fragilidade no mecanismo de transmissão – as precárias condições financeiras das empresas e dos bancos que são conjuntamente responsáveis pelo atual arrocho creditício – deverá permanecer sem solução por algum tempo.

Entretanto, algum progresso poderá ser feito no médio-prazo em duas outras medidas importantes. A primeira é a desregulamentação das taxas de juros sobre os empréstimos bancários e sobre os grandes depósitos. As taxas de juros do mercado interbancário já foram liberadas e as autoridades anunciaram planos para liberar as taxas de empréstimos bancários (e de alguns depósitos) no prazo de três anos.[50] Seria desejável a aceleração de tal cronograma. A atual restrição aos limites das taxas de empréstimos bancários limita a operacionalização dos instrumentos do Banco Central para controlar o custo efetivo do crédito aos tomadores finais. O segundo passo é o de melhorar a flexibilidade dos mercados monetários. Embora o desenvolvimento dos mercados monetários seja um processo mais longo, a ampliação do acesso ao mercado e a liberalização das posições permitidas aos participantes ajudariam a distribuir mais ampla e uniformemente os efeitos das mudanças na política monetária.

Um segundo objetivo é o de *acelerar o desenvolvimento do mercado de títulos governamentais* para acomodar o substancial aumento da dívida pública que será necessário durante os próximos anos. Os atuais mercados de títulos governamentais são limitados pela sua segmentação em duas camadas, o mercado acionário e o mercado interbancário; pela sua baixa liquidez tanto no mercado primário como no secundário, e pela falta de incentivos para pregões ativos. Os bancos são os maiores detentores dos bônus governamentais, mas são capazes de negociá-los apenas no mercado interbancário (desde que ele foi excluído das bolsas de valores) e tendem a seguir uma estratégia de comprar e reter estimulada pelo hiato positivo entre as taxas de juros dos bônus e as taxas de empréstimos bancários. A integração destes dois segmentos seria provavelmente a medida mais efetiva no curto prazo, para aumentar a liquidez e o fôlego do mercado. Como o estoque da dívida cresce, será cada vez mais importante aumentar o acesso aos investidores institucionais domésticos para a compra dos títulos governamentais, bem como aos investidores estrangeiros, dentro de um prazo razoável. É também importante para a consolidação do mercado de títulos, o desenvolvimento do mercado monetário e a liberalização das taxas de empréstimos bancários, para, por exemplo, ajudar os corretores de títulos a financiar os estoques dos títulos governamentais.[51]

O terceiro objetivo, e talvez o mais desafiador, é o de *aumentar progressivamente a flexibilidade dos regimes cambiais e do controle de capitais.* As autoridades chinesas estão analisando os meios técnicos no curto prazo para flexibilizar a administração da taxa de câmbio, principalmente pelo alargamento da banda dentro da qual a taxa pode variar. Entretanto, uma maior flexibilidade deverá ser necessária no médio-prazo para permitir que a taxa nominal de câmbio possa variar de acordo com as necessidades do balanço externo, evitando ao mesmo tempo os ataques especulativos, que no passado freqüentemente acompanharam os regimes de paridade ajustável. Em última análise, um regime de taxa de câmbio flutuante poderá muito bem ser o mais indicado para as condições da China, em virtude do fato que ele permitirá uma política monetária mais independente, uma vez que a conta de capitais for liberalizada. A

[50] Como nas outras políticas, o cronograma exato implícito nos anúncios oficiais nunca é totalmente claro, mas três anos a partir do início do lançamento do plano deverão se completar em 2003.

[51] Conforme discutido no Capítulo 15 sobre os mercados de capitais, a China poderia melhorar a liquidez e o alcance do mercado de títulos governamentais pela adoção de técnicas já utilizadas nos principais mercados, tais como a padronização das condições das emissões de bônus, a consolidação das emissões em um número limitado de categorias, e o estabelecimento de um cronograma pré-estabelecido de emissões regulares.

© OECD, 2002

liberalização da conta de capitais, entretanto, é essencial para assegurar que o mercado cambial doméstico seja suficientemente amplo e eficiente para determinar o preço da moeda doméstica alinhado com a sua competitividade subjacente. Uma progressiva liberalização da conta de capitais também será necessária para permitir às empresas nacionais um acesso amplo aos mercados financeiros internacionais, na medida em que for avançando a liberalização do comércio e do investimento, e para ajudar a estimular o desenvolvimento dos mercados financeiros domésticos.

É muito difícil a identificação dos passos concretos necessários para equilibrar tais considerações. A recente experiência internacional ilustrou graficamente o risco à estabilidade macroeconômica imposto pela liberalização da conta de capitais, quando os mercados financeiros domésticos são insuficientemente desenvolvidos ou sujeitos a distorções. Os riscos da liberalização prematura são agora especialmente grandes em virtude das precárias condições financeiras das empresas e das instituições financeiras, de uma fraca governança corporativa e do desenvolvimento incompleto da supervisão financeira e do sistema regulador. Entretanto, a demora na liberalização da conta de capitais também envolve um custo, uma vez que ela limita o grau pelo qual o regime cambial pode se tornar mais flexível, bem como limita os benefícios potenciais dos fluxos dos capitais liberalizados para a economia doméstica.

No curto-prazo, a estabilidade propiciada pelo atual regime cambial é provavelmente benéfica para a economia chinesa, mas há também que se estabelecer os fundamentos para uma maior flexibilidade no futuro. Para tal fim, seria útil o relaxamento parcial, durante os próximos anos, dos controles de capitais existentes para possibilitar às empresas um acesso mais flexível à moeda estrangeira e visando criar um mercado de câmbio mais amplo e mais eficiente. Tão logo os mecanismos de supervisão tenham sido adequadamente fortalecidos, seria útil um relaxamento adicional dos controles nos fluxos de investimento em carteira, começando com os mercados de ações e de títulos governamentais.

Criando a estrutura para o sistema regulador baseado no mercado[52]

A reforma regulatória é uma parte importante no esforço da política para obter os benefícios plenos da liberalização do comércio e do investimento. O estabelecimento das condições necessárias para integrar a economia interna e a estrutura para o funcionamento do mercado é um processo que envolve nova regulamentação em algumas áreas, desregulamentação em várias outras, e revisões dos regulamentos em quase todas. O objetivo geral é o de enfocar a regulamentação e aplicar as regras e processos para um efetivo funcionamento do mercado, ao invés da extração ou alocação de recursos dirigida pelo governo.

Uma das lições mais básicas que países da OCDE aprenderam de suas experiências vividas nos últimos 50 anos é que a regulamentação não é simplesmente uma coleção de leis e regulamentos em áreas individuais, mas sim um processo propriamente dito. Para ser plenamente efetivo, o processo regulador como um todo, e não apenas os seus componentes, necessita ser baseado em uma estrutura de longo-prazo que seja abrangente e coerente, com estratégias e prioridades claramente definidas. Existem cada vez mais evidências que um processo regulador coerente pode gerar benefícios econômicos importantes em termos de menores custos para as empresas, maiores escolhas para os consumidores, melhor capacidade de inovar e outros ganhos.

Os benefícios potenciais de um sistema regulador abrangente serão particularmente grandes para a China, em virtude de pelo menos três razões:

[52] Tais temas são discutidos no Capítulo 11 sobre a política reguladora, ver também a parte do Capítulo 12 sobre a política da competição

© OECD 2002

- em primeiro lugar, ele ajudaria a nivelar o campo de jogo para firmas domésticas na competição com empresas estrangeiras que são beneficiadas por um sistema regulador coerente nos seus próprios países;
- em segundo lugar, um sistema abrangente é necessário par harmonizar as políticas reguladoras que até agora têm sido desenvolvidas setor por setor, ou originadas a partir de compromissos externos, como por exemplo com a OMC. Também ajudaria a melhorar a coordenação, a consistência e a responsabilização nos esforços de regulação dentre a miríade de agenciais e níveis governamentais da China que, com demasiada freqüência, operam de forma isolada e às vezes de modo conflitante.
- em terceiro lugar, o sistema regulador como um todo pode contribuir para o esforço da China em estabelecer uma economia de mercado pela viabilização de uma base mais rigorosa para equilibrar os objetivos puramente econômicos com outros valores sociais, tais como equidade e a necessidade de fornecer assistência àqueles desalojados pela transformação econômica.

A experiência da OCDE e o trabalho dos seus especialistas com países não-membros, enfatizam que não existe uma receita única para um sistema regulador efetivo que seja aplicável a todos os casos. As instituições apropriadas e as estratégias dependem em grande parte das tradições e das circunstâncias de cada economia individual. Entretanto, as experiências da OCDE sugerem alguns princípios gerais. O primeiro é a necessidade de que sejam criadas as estruturas institucionais dentro do governo para permitir o planejamento, a coordenação e a responsabilização do sistema regulador entre todos os seus componentes e níveis. A maioria dos países da OCDE dispõe atualmente de agências centrais coordenadoras de regulação, com âmbito de ação para todo o governo. Nos Estados Unidos, por exemplo, o *Office of Management and Budget* (Secretaria da Administração e Orçamento) viabiliza tal coordenação. Atualmente a China não dispõe de tal função, existindo sim vários órgãos que se subordinam diretamente ao Conselho de Estado, com papéis mais limitados de coordenação, e que poderiam servir como base para a criação de um órgão mais amplo para a coordenação da regulação. A criação de tal capacidade poderia ajudar grandemente na superação das barreiras administrativas e na demora das reformas impostas, bem como para que seja alcançada uma definição mais clara das responsabilidades para as áreas reguladoras específicas entre as agências governamentais. Em um prazo mais longo, um organismo coordenador da regulação poderia servir como um catalisador para uma racionalização das políticas reguladoras que estão atualmente sendo desenvolvidas por inúmeras agências.

Um segundo princípio é que as autoridades da regulação necessitam de dispor de ferramentas que avaliem objetivamente o impacto das políticas propostas e as compensações que elas envolvem. Tais ferramentas são especialmente importantes quando, como é o caso da China, os mercados em desenvolvimento estão sujeitos a distorções que aumentam o risco que a implementação de regulamentos mal feitos venha a trazer efeitos perversos. Na China, a avaliação de políticas é muitas vezes conduzida através de consultas com as autoridades governamentais locais, o teste de certas políticas ocorre em níveis locais selecionados antes da implementação nacional.[53] O desenvolvimento de opções de políticas e a avaliação dos impactos das ações propostas são também feitos por comissionamento junto a peritos governamentais e na área acadêmica. Entretanto, poderá ser necessária uma maior quantidade de ferramentas formais que possam ser aplicadas diretamente pelas agências governamentais, a medida em que são criadas as políticas reguladoras. Nos países da OCDE, a política da competição é muitas vezes usada para avaliar não apenas o impacto sobre a competição de alguns regulamentos específicos, mas também as suas compensações em termos de eficiência, padrões ambientais, e outros objetivos mais amplos. O sistema regulador necessita de exigir

[53] Um exemplo é o da reforma habitacional, agora aplicada nacionalmente, mas que foi inicialmente testada por vários anos em Xangai.

© OECD, 2002

© OECD 2002

Caixa 4. **Prioridades no fortalecimento da capacidade governamental para estimular o desenvolvimento econômico**

Problema	Objetivos prioritários	Alguns passos sugeridos
Finanças públicas são insuficientes para adequadamente fazer face às necessidades de desenvolvimento mantendo a sustentabilidade fiscal	Fortalecer o sistema da capacidade fiscal pelo aumento das receitas em relação ao PIB, completando o estabelecimento de um sistema de benefícios sociais financeiramente viáveis e conter novos empréstimos não-pagos	a) no médio-prazo, continuar a melhorar a arrecadação tributária e diminuir a evasão, reformar os dispositivos tributários para reduzir as distorções, fortalecer a administração pública do orçamento b) no longo-prazo, reduzir as taxas de benefícios das aposentadorias para níveis viáveis na medida em que for sendo estendida a cobertura
Os recursos fiscais dos governos locais são insuficientes para fazer face às suas responsabilidades e são distribuídos desigualmente	Estabelecer um melhor equilíbrio entre os recursos dos governos locais e as suas responsabilidades de gastos	a) no curto-prazo, rever a atual alocação das responsabilidades de receitas e despesas b) no longo-prazo, reformar o mecanismo de transferências para melhor direcionar os fundos com base na necessidade, estabelecer critérios para uma alocação de recursos fiscais mais eficientes dentro das províncias
Os instrumentos de política macroeconômica não são suficientemente flexíveis	Promover a efetividade dos instrumentos de política monetária, acelerar o desenvolvimento do mercado de títulos governamentais e caminhar para uma maior flexibilidade dos regimes cambial e de controle de capitais	a) liberalizar as taxas de empréstimos bancários no curto-prazo e remover restrições que inibem os mercados monetário e de títulos governamentais b) no longo-prazo, liberalizar a conta de capitais e o regime cambial em alinhamento com o desenvolvimento dos mercados financeiros domésticos e com as melhorias na disciplina e na supervisão financeiras
O sistema regulador necessita estar melhor alinhado com as necessidades de uma economia de mercado integrada	Desenvolver um sistema abrangente de regulação para todo o governo, no qual o governo é o formulador amplo e o árbitro das regras para o mercado	a) no curto-prazo, desenvolver órgãos para coordenar a política de regulação para o governo como um todo b) continuar os esforços para melhorar a transparência e desenvolver ferramentas explícitas para avaliar os impactos da regulação

explicitamente o uso de tais ferramentas pelas suas agências, especificando a sua aplicabilidade e a sua prioridade em áreas específicas.

A transparência é o terceiro requisito de um sistema regulador efetivo e é a área onde o sistema chinês ficou mais atrasado em relação aos outros países da OCDE. A transparência é essencial em todas as fases do processo regulador, indo da formulação, implementação, até a rotina da administração. A transparência reside inicialmente no princípio que aqueles que são regulados, bem como o público geral, necessitam ser informados de maneira precisa e completa sobre as regras reguladoras e as suas mudanças. O conhecimento público das regras é necessário não apenas para aqueles regulados, mas também para assegurar que as agências governamentais em todos os níveis sejam plenamente conscientes de suas obrigações, para assegurar responsabilidade e impedir o uso de órgãos reguladores visando favorecer interesses especiais. A divulgação das regras também serve como um compromisso junto ao público pelas autoridades responsáveis pela regulação, visando ajudá-las a reforçar a sua credibilidade. Os esforços para informar o público necessitam ir além dos meios formais tradicionais (tais como um anúncio dentro de um

© OECD, 2002

discurso oficial) de modo a incluir um esforço pró-ativo para manter o público informado através de canais que possam ser facilmente acessíveis.

Finalmente, um sistema regulador efetivo requer fortes mecanismos de cumprimento que sejam consistentes com as normas da lei. A aplicação das normas da regulação na China é descentralizada em níveis governamentais inferiores de uma forma mais generalizada que na maioria dos países da OCDE. As autoridades reguladoras em tais níveis administrativos são prejudicadas pela interferência dos governos locais, sendo propensas a favorecimentos de interesses especiais e freqüentemente deixam de aplicar sanções aos infratores. Ao trabalhar sem uma clara autoridade ou diretrizes do governo central, a regulação local é muitas vezes exagerada ou se intromete em coisas indevidas. Os países da OCDE geralmente editam leis explícitas para esclarecer as responsabilidades dos reguladores e coibir abusos. O estudo sugere que a China poderia valer-se de várias leis administrativas para desenvolver um sistema legal efetivo visando alcançar os mesmos objetivos.

Conclusões

No conjunto, os capítulos do presente estudo ilustram o impressionante progresso feito pela China nos anos recentes para prepará-la à uma maior integração com a economia mundial. Em quase todas as áreas examinadas, as autoridades conseguiram avançar na direção desejada para lidar com os problemas herdados e de estimular condições que permitam colher os benefícios da liberalização do comércio e do investimento. Os capítulos destacam as áreas onde, baseadas na experiência e perspectivas da OCDE, mudanças adicionais serão necessárias para reforçar as políticas atuais e planejadas e para melhorar as perspectivas para que a China alcance os objetivos de desenvolvimento econômico.

Embora a China já se abriu consideravelmente aos mercados internacionais, são ainda grandes os ganhos potenciais de uma maior liberalização do comércio e do investimento. Entretanto, conforme ilustram os capítulos individuais, a materialização de tais ganhos não é nem inevitável nem automática, e depende crucialmente do progresso nas reformas econômicas domésticas. A liberalização do comércio e do investimento não altera radicalmente as prioridades para as reformas econômicas domésticas, mas toma mais urgentes algumas medidas.

A conclusão geral que emerge do estudo é que o desenvolvimento da China alcançou agora um estágio que requer uma ênfase nas reformas um tanto diferente daquela anterior. As políticas passadas para desenvolver segmentos específicos da economia, eram de certa forma baseadas no desenvolvimento limitado dos mercados e nos seus mecanismos de apoio durante os estágios iniciais da era da reforma. Como aumentou progressivamente o espaço para as forças de mercado, as distinções administrativas entre aqueles segmentos estão perdendo cada vez mais o seu significado econômico. Assim sendo, os problemas e os desafios das SOEs e das empresas não-estatais estão se tornando cada vez mais parecidos; as condições na economia rural dependem mais dos eventos econômicos nacionais que nas medidas específicas para o setor rural ou nas próprias indústrias rurais. Os problemas em áreas individuais e as políticas necessárias para lidar com eles estão se tornando cada vez mais interdependentes. Como resultado, ocorreram rapidamente retornos decrescentes nos benefícios do tratamento isolado no desenvolvimento de setores prediletos, e aumentou o risco que tal tratamento venha a impor distorções que serão prejudiciais para a economia como um todo. Ao invés de tentar duplicar as políticas passadas, as novas medidas necessitam ser baseadas nas lições anteriores, a mais importante das quais é a de permitir um maior espaço para as forças de mercado para viabilizar um desenvolvimento bem sucedido.

© OECD 2002

As futuras reformas econômicas necessitam de continuar e há que se ampliar a tendência dos anos recentes voltada para medidas de âmbito abrangente, enfocadas em dois objetivos essenciais. O primeiro é o de estimular a integração da economia doméstica para materializar os benefícios da liberalização do comércio e do investimento e para sustentar o desenvolvimento chinês no longo-prazo. Como enfatizado pelo elevado grau de integração interna da economia dos Estados Unidos e os esforços ingentes da Comunidade Européia para alcançar um patamar comparável, a integração interna é essencial para o desenvolvimento de uma economia continental avançada. A integração doméstica da China é essencial para que seja alcançada uma melhor utilização da mão-de-obra e de outros recursos bem como para assegurar que os recursos sejam eficientemente empregados no futuro. A integração da economia doméstica envolve a eliminação das barreiras internas à mobilidade dos mercados de fatores e de produtos, à criação de um campo de jogo mais nivelado entre os empresas e outros agentes econômicos, e um maior espaço para as forças de mercado em certas áreas. A integração entre as regiões chinesas, e entre as áreas rurais e urbanas, necessita se tomar a grande prioridade, não apenas para melhorar a equidade, mas para sustentar o desenvolvimento da economia como um todo. O desenvolvimento das províncias do interior deverá ser algo diferente do modelo sugerido para o desenvolvimento das províncias litorâneas, mas a chave para o sucesso está na ênfase da integração com o resto da economia e no aperfeiçoamento do ambiente empresarial local, ao invés da criação de zonas especiais ou de outras preferências governamentais.

O sucesso na integração da economia doméstica também depende do alcance de um segundo objetivo importante, que é o fortalecimento das condições sistêmicas necessárias para um eficiente funcionamento do mercado. Este é um processo em andamento que continua inclusive nas economias avançadas. Entretanto, nos países em desenvolvimento como a China, o limitado desenvolvimento institucional e as distorções deixadas pelo planejamento central fizeram das reformas sistêmicas uma prioridade crítica. O estudo identificou cinco prioridades para tais reformas Estas são: i) o esclarecimento dos direitos de propriedade e o fortalecimento dos mecanismos de saída, de modo que as empresas estatais bem como os outros ativos possam ser alocados para os seus usos mais eficientes; ii) melhorar a competição e, no processo, quebrar as barreiras protecionistas regionais e outras; iii) fortalecer a governança empresarial pela criação de gerentes e das suas diretorias mais independentes e responsáveis, fortalecendo ao mesmo tempo a disciplina externa; iv) reforçar os poderes e as capacidades das autoridades financeiras supervisoras, e v) apoiar as reformas pela melhoria da independência do judiciário e da sua capacidade de fazer cumprir as leis. Embora possa levar algum tempo, há que se dedicar uma alta prioridade no curto e no médio prazos para a melhoria das condições sistêmicas, uma vez que os ajustamentos requeridos pela liberalização do comércio e do investimento deverão mexer com interesses existentes, os quais serão estimulados a interferir na competição e a impor outras distorções no funcionamento do mercado.

Mais que no passado, o sucesso no atingimento de tais objetivos irá requerer políticas coordenadas em uma variedade de frentes que levem em conta a crescente interdependência entre os atuais problemas. Ao mesmo tempo, as políticas necessitam ser cuidadosamente escalonadas para que sejam estabelecidas as pré-condições para as reformas subseqüentes. Neste respeito, assumem uma alta prioridade no curto-prazo as medidas para quebrar os círculos viciosos que estão bloqueando o progresso das reformas mais amplas. Uma restauração tempestiva da solvência do sistema financeiro é importante não por que ela será suficiente por si próprio, mas devido ao fato de que a experiência internacional sugere que ela será necessária para permitir o andamento de reformas mais amplas, tanto financeiras como do setor real. Os obstáculos impostos pelo governo e outros para a reestruturação empresarial necessitam ser removidos o mais cedo possível, para permitir que o setor de negócios enfrente os desafios que ocorrerão com a liberalização do comércio e do investimento. Os recursos financeiros governamentais deverão ser

© OECD, 2002

aumentados para fornecer o suporte necessário para facilitar estas e outras reformas que serão necessárias no médio prazo.

Finalmente, o governo da China necessitará de continuar a exercer um papel importante no processo de reformas econômicas. Os capítulos identificam as medidas para: fortalecer as finanças públicas, reformar as finanças dos governos central-local, melhorar a efetividade dos instrumentos de política macroeconômica e desenvolver um sistema mais abrangente para a política reguladora, visando melhorar a capacidade do governo em apoiar as reformas. Tais mudanças apontam para a necessidade mais ampla de reorientação do papel do governo na economia, a qual não é específica da China. Foram muito mais comuns nos países da OCDE durante as décadas de 50 e 60 que são agora: a propriedade pública das empresas, o uso de impostos, regulação e outras políticas para influenciar a alocação de recursos, bem como a dependência do racionamento de crédito e de outras intervenções diretas na política macroeconômica A governança pública nos países da OCDE evoluiu desde então para um sistema mais efetivo baseado nos seguintes princípios. A tarefa das finanças públicas é a de extrair recursos suficientes para alcançar os objetivos governamentais, através de meios que minimizem as distorções das forças de mercado. A tarefa da política macroeconômica é a de sustentar o equilíbrio interno e externo na economia, através de instrumentos de políticas baseados no mercado. E a tarefa da regulação governamental, incluindo a reforma reguladora, é a de formular, editar e fazer cumprir as regras que sustentem a competição e outras condições sistêmicas necessárias para o funcionamento do mercado. Com tal evolução, apareceu a necessidade de racionalizar as estruturas e a capacidade governamentais visando assegurar que as políticas sejam adequadamente coordenadas, compreendidas pelas partes afetadas e conduzidas de forma mutuamente reforçadora e consistente através do tempo. A governança pública na China já está se movendo nesta direção e necessitará de continuar assim, na medida em que a economia doméstica se desenvolve e caminha a integração com o mundo exterior.

© OECD 2002

Sumário da versão da publicação original em Inglês

(sem anexos, lista de caixas, tabelas e gráficos)

Síntese dos Principais Resultados do Estudo

Parte I

Estudos Setoriais

Capítulo 1. **Perspectivas e Políticas Agrícolas**
Capítulo 2. **Indústrias Rurais**
Capítulo 3. **Implicações para a Economia Rural**
Capítulo 4. **Panorama das Perspectivas da Indústria**
Capítulo 5. **A Reorganização Industrial e a Reestruturação: Perspectivas, Problemas e Prioridades de Políticas**
Capítulo 6. **Os Desafios Tecnológicos para as Indústrias da China**
Capítulo 7. **Os do Setor Bancário da China**
Capítulo 8. **O Desenvolvimento da Indústria de Seguros da China**
Capítulo 9. **O Desenvolvimento do Setor de Distribuição da China**
Capítulo 10. **O Investimento Estrangeiro Direto: Perspectivas e Políticas**

Parte II

Temas que abrangem toda a economia

Capítulo 11. **Uma Perspectiva da OCDE sobre a Reforma Reguladora na China**
Capítulo 12. **O Papel da Lei de Competição e da Política**
Capítulo 13. **O Estabelecimento da Governança Efetiva para as Empresas da China**
Capítulo 14. **O Desenvolvimento do Sistema Financeiro e as Políticas Reguladoras Financeiras**
Capítulo 15. **As Prioridades para o Desenvolvimento dos Mercados de Capitais na China**
Capítulo 16. **Mercado de Mão-de-Obra e as Políticas de Benefícios Sociais**

© OECD, 2002

Capítulo 17. **Prioridades Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável na China**

Capítulo 18. **O Atual Sistema Tributário e as Prioridades para a Reforma**

Capítulo 19. **Temas sobre a Administração do Orçamento do Setor Público**

Capítulo 20. **Temas Relativos às Relações Fiscais entre Governos Central e Local**

Capítulo 21. **Desenvolvimento Regional na China: Perspectivas e Políticas**

Capítulo 22. **Prioridades de Política Macroeconômica para a Obtenção dos Benefícios da Liberalização Comercial e dos Investimentos**

Anexo I. **Síntese dos Compromissos da China sob a OMC**

Anexo II. **Síntese dos Estudos do Impacto da OMC sobre a China**

Anexo III. **Administrando uma Rápida Expansão da Provisão para a Educação Superior**

Anexo IV. **Os Principais Indicadores Econômicos para a China**

© OECD 2002

Esta *Síntese* é uma tradução dos excertos de publicações originalmente publicadas pela OCDE, com o seguinte título em Inglês e Francês:

China in the World Economy: The Domestic Policy Challenges

La Chine dans l'économie mondiale:

les enjeux de politique économique intérieure

© 2002, OECD.

As publicações são disponíveis para venda na OCDE Paris Centre: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE e no website www.oecd.org.

As *Sínteses* são disponíveis livremente na Biblioteca On-line da OCDE no website www.oecd.org.

As *Sínteses* são preparadas pela *Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate.*

e-mail: rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91

© OECD 2002
A reprodução desta *Síntese* é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título original.